

54

27



ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95  
PROMOVIDA POR FAUZI HANDAM AMAD Y OTROS EN  
SU CARACTER DE INTEGRANTES DE LA ASAMBLEA  
DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL,  
CONTRA ACTOS DE LA PROPIA ASAMBLEA Y DE  
OTRAS AUTORIDADES.

APONENTE: MINISTRO JUVENTINO V. CASTRO Y CASTRO  
SECRETARIO: LIC. ALFREDO VILLEDA AYALA.

México, Distrito Federal.- Acuerdo del Tribunal  
Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,  
correspondiente al día treinta y uno de octubre de mil  
novecientos noventa y cinco.

VISTOS, para resolver la acción de  
inconstitucionalidad 1/95, promovida por Fauzi Handam  
Amad y otros contra actos de la Asamblea de  
Representantes del Distrito Federal y de otras  
autoridades, y

PRONUNCIAMIENTO RESULTANDO:

PRIMERO.- Mediante escrito presentado el tres  
de julio de mil novecientos noventa y cinco, ante la  
Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la  
Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gonzalo  
Altamirano Dimas, María Dolores Padierna Luna, Salvador  
Abascal Carranza, Germán Aguilar Olivera, Francisco  
Gilberto Alvarado Miguel, Ricardo D. Cervantes Perado,  
José Francisco Dufour Sánchez, Leopoldo Ensástiga

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 2 -

Santiago, José Espina Von Roehrich, Iván García Solís, Taydeé González Cuadros, Francisco González Gómez, Jorge Emilio González Martínez, Héctor González Reza, Gabriela Gutiérrez Arca, Fauzi Hamdán Amad, José Luis Luegue Tamargo, Eduardo Morales Domínguez, Víctor Manuel Orduña Muñoz, Francisco José Paoli Bolio, Pedro José Pañaloza, Margarito Reyes Aguirre, Gonzalo Rojas Arreola, Arturo Sáenz Ferral, Javier Salido Torres, Sandra Lucía Segura Rangel, María Estrella Vázquez Osorno y Margarita E. Zavala Gómez del Campo, en su carácter de integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, formularon demanda en vía de acción de inconstitucionalidad, señalando al efecto:

"II.- ORGANOS LEGISLATIVO Y EJECUTIVO QUE EMITIERON Y PROMULGARON LAS NORMAS GENERALES QUE SE IMPUGNAN MEDIANTE ESTE PROCEDIMIENTO CONSTITUCIONAL."

"a).- La propia Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Primera Legislatura, en cuanto hace a la discusión y aprobación de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal;"

"b).- El C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos por lo que hace al Decreto Promulgatorio de la referida Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal; y"

"c).- El C. Jefe del Departamento del Distrito Federal, en cuanto al refrendo del Decreto Promulgatorio de dicha ley;"

"III.- NORMAS GENERALES CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA Y EL MEDIO OFICIAL EN QUE SE PUBLICARON".

"La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, específicamente las Secciones Tercera y Cuarta,



ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

que comprenden los artículos del 60 al 68 y artículo 71, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 12 de junio de 1995 y para su mayor difusión también publicada en esa misma fecha en el Diario Oficial de la Federación."

"IV.- PRECEPTOS CONSTITUCIONALES VIOLADOS."

"Artículos 122, fracción I, inciso e), y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

SEGUNDO.- La parte actora expresó como conceptos de invalidez los siguientes:

"V.- CONCEPTOS DE INVALIDEZ."

"En las Secciones Tercera y Cuarta, que comprenden los artículos del numeral 60 al 68, y artículo 71 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, se excluyen a los Partidos Políticos con Registro Nacional, y consecuentemente, se les priva del derecho constitucional que les confieren los artículos 41 y 122, fracción I, inciso e) de nuestra ley suprema, de participar en la integración de los consejeros ciudadanos mediante la postulación de candidatos para desempeñar tales cargos públicos."

"En efecto, el artículo 41 de nuestra Carta Magna expresamente declara a los Partidos Políticos como entidades jurídicas de interés público y, entre las funciones primordiales que como fin tienen dichos partidos, es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio

del poder público. Acorde con tales funciones de los Partidos Políticos, concretamente por lo que atañe a la participación ciudadana en la integración de los consejos de ciudadanos, conforme a las funciones que les confiere tanto la Constitución como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el artículo 122 constitucional, en el inciso e) de la fracción I, expresamente señala en su parte conducente que la ley establecerá la participación de los Partidos Políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos ciudadanos. Al excluir la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en los preceptos cuya inconstitucionalidad se solicita su invalidez, la participación de los Partidos Políticos en la integración de los consejos ciudadanos en cuanto al derecho de postular candidatos para tales cargos públicos, conculca y violenta dicha ley de manera clara, contundente e inequívoca los preceptos constitucionales señalados.

"Independientemente del carácter sociológico e histórico del nacimiento y desarrollo de los Partidos Políticos, hoy en día es incuestionable que se encuentran ligados de manera indisoluble al concepto de democracia, es decir, a la extensión del sufragio popular y a las prerrogativas parlamentarias, incluyendo su participación efectiva en la organización de los procesos electorales. Cuanto más se extiende y se multiplica el derecho al voto, más necesario se hace organizar a los electores a través y por conducto de los propios Partidos Políticos y dar a conocer a los candidatos canalizando los sufragios en dirección acorde a los postulados y plataforma política que cada Partido enarbola. Hoy en día en todos



ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

504  
-36

Los países democráticos, y el nuestro no es la excepción, los Partidos Políticos han llegado a asumir una influencia decisiva y cada vez más extensa e importante en el funcionamiento cotidiano de la vida constitucional de los estados modernos, en la cual el ciudadano no participa mas que raramente como individuo aislado, y más bien casi siempre como miembro, o adherido, de alguna organización partidista. Los Partidos, tal como lo reconoce nuestra propia ley suprema, constituyen agrupaciones entre ciudadanos que se potencian, esencialmente, con motivo de las varias competiciones electorales y se concretan en complejas y vastas organizaciones dirigidas a influir de modo permanente en la opinión pública, utilizando y valiéndose de todos los medios más sofisticados ofrecidos por la técnica moderna, de modo que puede estimarse hoy en día que el encuadramiento en los Partidos por parte de los ciudadanos, constituye una absoluta necesidad práctica para permitir su participación en la vida pública en los grandes estados contemporáneos.

"Desde el punto de vista estrictamente jurídico, elevado a rango constitucional en el artículo 41, los Partidos aparecen como asociaciones políticas compuestas de ciudadanos, con personalidad jurídica y calificada por nuestra propia Constitución como de interés público, siendo la función primordial de los Partidos Políticos la multiforme actividad que despliegan en relación con los procesos electorales y, particularmente, en orden a la designación y postulación que presentan para la elección de candidatos de elección popular.

"Tales principios y funciones de interés público que realizan los Partidos Políticos en el Estado democrático, se encuentran recogidos por nuestra ley suprema, primordialmente en su artículo 41, y desarrollados por la ley reglamentaria de dicho precepto constitucional (Código Federal de Instrucciones y Procedimientos Electorales).

"Lo que se estableció para la representación nacional en el artículo 41, se establece para la representación local de los consejos de ciudadanos en el artículo 122. En ambos preceptos de la Constitución, que debieran tener una interpretación consistente, se usan los mismos términos. En efecto el artículo 41 dice que "Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público..." El artículo 122, inciso e), contiene los mismos términos clave: "las bases para la integración, por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un consejo de ciudadanos para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación, de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes. La ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos de ciudadanos."

"Los términos comunes en ambos artículos son participación de los partidos en los procesos para la



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 7 -

integración de órganos de representación. Pero en el primer caso la disposición del artículo 41 se tiene como base para que los partidos presenten candidatos, los cuales, si triunfan en las urnas, se integran los órganos de representación nacional; en cambio en el caso de los consejos de ciudadanos, se excluye a los partidos de la participación para su integración en los preceptos legales de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal que se impugnan de inconstitucionales.

"Cuando en la Cámara de Diputados de la LV Legislatura se discutió la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal para reformar, adicionar y derogar diversos preceptos constitucionales relativos a la dotación de un gobierno propio para el Distrito Federal, dentro de un proceso todavía inacabado de plena y total autonomía, ni en la propia iniciativa del Ejecutivo Federal ni tampoco en el dictamen que formularan las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal sobre tales reformas constitucionales atinentes al Distrito Federal, se cuestionó o dudó de que los Partidos Políticos no sólo participarían en la integración de los órganos electorales de los consejos ciudadanos, en la participación y vigilancia del propio proceso electoral, sino que resultaba obvio y evidente que igualmente los Partidos participarían postulando a candidatos para tales funciones públicas en la integración de los consejos ciudadanos. Sin embargo, por lo que concierne al grado de participación de los Partidos Políticos con registro nacional en la postulación de candidatos se quiso llegar aun más lejos, esto es, que los Partidos Políticos

tuviesen una participación preponderante en la elección de los consejeros ciudadanos y, por ello, la Cámara de Diputados, en su sesión del día 3 de septiembre de 1993, fecha en la que se discutía el dictamen correspondiente a tales reformas y adiciones a la Constitución, en particular el artículo 122, el C. Diputado Salvador Abascal Carranza propuso que se adicionara al inciso e) de la fracción I del dictamen, a fin de que las facultades del Consejo de Ciudadanos no sólo se limitaran a la evaluación de programas y gestión de acciones, tal como se propuso por el Ejecutivo Federal en su iniciativa y en el propio dictamen, sino que se ampliarán dichas facultades para incluir las de supervisión, de control o de aprobación que vincule a la autoridad por resoluciones de los consejos. Más particularmente, dicho Diputado consideró necesario que la elección de los ciudadanos consejeros debe hacerse precisamente a través de los Partidos Políticos, por contar con la estructura, plataforma, prerrogativas de ley, compromisos pragmáticos y doctrinales. En concreto, la proposición del referido Diputado fue modificar totalmente el inciso e) de la fracción I, del artículo 122, para quedar redactado en los términos que finalmente la Cámara de Diputados aprobó al igual que su colegisladora, la Cámara de Senadores, cuyo inciso e) reza en los siguientes términos:

"Art. 122...

"Fracción I...

"e).- Las bases para la integración por medio de elección directa en cada demarcación territorial de un consejo de ciudadanos para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o

523  
3.8



ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95



aprobación de aquéllos programas de la Administración Pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes. La ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos ciudadanos."

"Esta adición aprobada por la Cámara de Diputados y por su Colegisladora prueba de manera fehaciente e indubitable que los partidos políticos no sólo tendrían el derecho ya otorgado por la propia Constitución en su diverso artículo 41 de participar en los procesos electorales, en la integración de los órganos electorales y en la postulación de candidatos, sino también se quiso enfatizar y destacar su papel preponderante en la integración de tales consejos ciudadanos, cuyo concepto incluye, sin lugar a dudas, desde el derecho a postular candidatos hasta la integración de los órganos electorales, calificación, vigilancia e impugnación del proceso electoral en sí mismo.

"Por razones evidentemente políticas, pero no por ello menos atentatorias de nuestro régimen constitucional, en franca y clara transgresión de los artículos 41 y 122, fracción I, inciso e) de nuestra ley suprema, el Congreso de la Unión reformó los artículos 123 y 125 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de junio de 1995, mediante las cuales se excluye a los Partidos Políticos del derecho constitucional de postular candidatos para la elección de los consejeros ciudadanos cuyas reformas atentan contra los preceptos

constitucionales de referencia. Antes de tales reformas y congruente con el artículo 122, fracción I, inciso e) de nuestra Constitución, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de junio de 1994, establecía en su artículo 123 que los consejeros ciudadanos serán electos por fórmula, integrada por un consejero propietario y un suplente, que para cada área vecinal en que se dividan las Delegaciones podrán presentar los partidos políticos con registro nacional. Tal como se encontraba el referido artículo 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, cumplimentaba y hacía efectivo lo previsto en el inciso e), fracción I, del artículo 122 constitucional, en cuanto a que no sólo participarían los partidos políticos en la postulación de candidatos para consejeros ciudadanos, sino que serían los únicos que podrían presentar candidatos para tales cargos públicos, en tanto que con motivo de la reforma que tuvo lugar el 3 de junio de 1995 se llegó al extremo opuesto de impedir legalmente, mas no constitucionalmente, la posibilidad de que los partidos políticos postularan candidatos para consejeros ciudadanos. Dicha aberración jurídica, contraria a todas luces a los preceptos constitucionales que consideramos se violan, dio pauta a que al discutirse y aprobarse la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, conforme a las recientes reformas a los artículos 123 y 125 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se ratificara la exclusión de los partidos políticos para postular candidatos para consejeros ciudadanos.



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 11 -

"El hecho o la circunstancia de que la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal esté de acuerdo con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, reformado en los artículos 123 y 125, no convierte a dicha ley en un ordenamiento jurídico constitucional, ya que tanto el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en sus artículos 123 y 125, cuanto la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal violentan la norma de normas, que es la Constitución, y por lo tanto contradicen la letra y el espíritu de los preceptos constitucionales que por este medio se consideran violados, toda vez que en la Sección Tercera (artículos 60 al 68) y en el artículo 71 de la Sección Cuarta de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal se excluye a los partidos políticos con registro nacional del derecho de postular candidatos para la elección de los consejeros ciudadanos.

"La Ley de Participación Ciudadana, como antes la reformó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, desvirtúa la función y naturaleza de los partidos. Desde su nacimiento los partidos políticos han tenido como propósito y tarea básica postular ciudadanos a puestos de elección popular. Y los consejeros ciudadanos, de acuerdo con el artículo 122 constitucional, se eligen "por medio de elección directa".

"Se reitera que no es óbice para declarar inconstitucionales los preceptos legales citados de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, que estén de acuerdo con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, reformado recientemente en sus artículos 123 y 125, pues si bien es cierto que desde el punto de vista

de jerarquía de leyes la Ley de participación Ciudadana del Distrito Federal, está jerárquicamente por debajo del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, no menos lo es que ambos ordenamientos están subordinados y sujetos a la ley cimera que es la Constitución y, por ende, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en los preceptos que se impugnan de inconstitucionales, violentan flagrantemente los preceptos constitucionales que se citan como transgredidos.

**"VI.- PROCEDENCIA DE LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

"No escapa a los promoventes de esta ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD lo preceptuado por el artículo 105, fracción II, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Artículo 19, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, en cuanto a que es impropio dicha acción tratándose de las normas que se refieran a la materia electoral. La materia electoral se asimila al proceso electoral en sí mismo, ya que con motivo de las últimas reformas constitucionales, a partir de 1990, la organización de las elecciones federales corresponde a los poderes legislativo y ejecutivo de la unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley, sentándose las bases en el propio artículo 41 constitucional el proceso electoral y los órganos que intervienen en la organización de las elecciones, al igual que la materia contencioso-electoral a través de un tribunal electoral cuyas resoluciones, en última instancia, son inatacables, de modo que se explica y



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 13 -

justifica que el artículo 105, en su fracción II, y su ley reglamentaria excluyan la materia electoral, pero tal exclusión de ninguna manera abarca el derecho constitucional que los partidos políticos tienen de postular a candidatos, ya que tal derecho rebasa, en sí misma, la materia electoral propiamente dicha.

"En efecto, conforme al artículo 41 de nuestra Constitución, y más concretamente, el Libro V, denominado del Proceso Electoral, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuando en su artículo 174 define o conceptúa lo que comprende el proceso electoral (preparación de elección, jornada electoral y resultados y declaración de validez de elecciones) no queda comprendido dentro del proceso electoral el derecho de los Partidos Políticos para solicitar el registro de candidatos, pues éste se considera un acto preparatorio para las elecciones pero en su fase de registrar a los candidatos correspondientes, en tanto que la ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD enderezada contra la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal se refiere y limita al derecho constitucional de postular candidatos, que es un acto previo sine qua non para iniciar todo el proceso electoral, de modo que es innegable que la presente ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD no cae en el supuesto de improcedencia prevista en la fracción II del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, pues lo que se está conculcando y violando es el derecho a postular candidatos, que si bien tiene relación con la materia electoral no puede entenderse de la presente ACCION DE

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 14 -

INCONSTITUCIONALIDAD más allá de lo que la propia Constitución y su ley reglamentaria preceptúan en lo concerniente a la actividad propiamente dicha del proceso electoral y su calificación. Si la materia electoral incluyera el derecho en sí mismo de participar postulando candidatos, por la misma razón estaría impedido el Poder Judicial de la Federación para conocer, bien sea a través del juicio de amparo, controversia constitucional o acción de inconstitucionalidad, cualquier violación constitucional, a través de normas generales o de actos de autoridad en particular, que llegaren a conculcar, limitar, restringir o prohibir el ejercicio del derecho de voto de los ciudadanos, es decir, si una norma general, yendo más allá de la Constitución, limitara el derecho de voto de los ciudadanos consagrado en el artículo 35 constitucional, evidentemente que tal derecho así conculcado no constituye propiamente la materia electoral, sino un presupuesto anterior para participar en lo que es el proceso electoral. Iguales razones existen en cuanto a la ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD que se promueve a través de esta demanda, que si bien tiene relación con la materia electoral, no forma parte en sí misma del proceso electoral, sino que es anterior a él, por cuanto que la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal excluye a los partidos políticos de participar en el proceso electoral mediante la postulación de candidatos para consejeros ciudadanos.

"El contenido y alcance que el concepto "materia electoral" tiene en los términos del artículo 19, fracción II de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, no puede abarcar

526

561



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 15 -

no incluir el derecho previo e incólume que los partidos políticos tienen de participar postulando candidatos.

"En consecuencia, esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD y, por lo tanto, no se da el supuesto de improcedencia previsto en el artículo 19, fracción II de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional."

TERCERO.- Por auto de cuatro de julio de mil novecientos noventa y cinco, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó la formación y registro del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad planteada y que pasara el expediente al Ministro Juventino V. Castro y Castro, a quien por turno le correspondió actuar como instructor en el procedimiento.

CUARTO.- El diez de julio de mil novecientos noventa y cinco, el Ministro instructor designado dictó la siguiente determinación:

"El artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional impone al ministro que funja como instructor del procedimiento la obligación de examinar la demanda para determinar si en el caso sometido a su consideración existe algún motivo manifiesto de improcedencia que lo constriña a desechar la demanda de plano.

"Este examen corresponde hacerlo, en primer lugar, a la luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual en su artículo 105,

fracciones I y II, dispone, en el aspecto que será objeto de análisis, que "La Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:..." "...II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción a las que se refieran a la materia electoral.

"Por su parte y correlativo a lo anterior, la Ley Reglamentaria de dicho precepto establece en su artículo 19 que "Las controversias constitucionales son improcedentes: ".- Contra normas o actos generales en materia electoral;...". Cabe agregar que esta disposición cobra aplicación en el presente asunto no obstante que su primer párrafo alude a los procedimientos denominados como controversias constitucionales, pues por mandato del diverso artículo 65 del mismo ordenamiento jurídico "En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20".

"Ahora bien, la actora demanda que se declare la invalidez de la Ley de Participación Ciudadana en vigor, cuyos artículos 60 al 68 y 71, que tildan de inconstitucionales, contemplan, los primeros, el procedimiento para el "registro de fórmulas" de



537  
562

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

candidatos para la elección de Consejeros Ciudadanos del Distrito Federal y, el último, algunas reglas acerca "de los actos de proselitismo", concretamente las relativas a que "En la propaganda de los candidatos podrán utilizarse los nombres de los integrantes de la fórmula o la identificación de ésta o las frases o leyendas de su propuesta. No podrán utilizarse emblemas, frases, leyendas ni colores de partido político alguno".

"Estas disposiciones, entre otras más, tienden a dar cumplimiento a la norma prevista en el artículo 35 de la propia Ley de Participación Ciudadana, que es del tenor siguiente: "Se integrará un Consejo de Ciudadanos como órgano de representación vecinal y de participación ciudadana en cada Delegación del Distrito Federal, por el voto libre, secreto y personal de los ciudadanos vecinos de las mismas, en elección directa, para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta y aprobación de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las delegaciones determinen el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las leyes".

"Antes de continuar con el examen del caso concreto es pertinente puntualizar la raíz constitucional y legal de esta modalidad de representación democrática.

"Reza el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que "El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución". La fracción I, inciso e), de esta misma disposición añade lo

siguiente: "I.- Corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que se determinarán..." "...e) las bases para la integración, por medio de elección directa, en cada demarcación territorial, de un consejo de ciudadanos para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes. La ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos ciudadanos".

"Para darle eficacia a lo anterior el artículo sexto transitorio del decreto de reformas al ordenamiento constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y tres, señaló que: "Los consejos de ciudadanos por demarcación territorial se elegirán e instalarán en 1995, conforme las disposiciones del Estatuto de Gobierno y las leyes respectivas"; ordenamiento este último cuyos artículos 120, 122, fracción III, 123, última parte y 126 al efecto disponen:

"ARTICULO 120.- En cada Delegación del Distrito Federal se integrará en elección directa, por el voto libre, secreto y personal de los ciudadanos vecinos de las mismas, un Consejo de Ciudadanos como órgano de representación vecinal y de participación ciudadana."

"ARTICULO 122.- El número de integrantes del Consejo de Ciudadanos en cada Delegación se determinará de acuerdo a las siguientes reglas": ...



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 19 -

"III.- En todo caso a cada Delegación corresponderán por lo menos 15 Consejeros".

"ARTICULO 123.-...

"Los partidos políticos con registro nacional participarán en el proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos en lo relativo a la organización y vigilancia de la elección, en los términos que disponga la ley que dicte la asamblea de Representantes del Distrito Federal".

"ARTICULO 126.- La ley de participación Ciudadana regulará lo relativo a la organización y declaración de validez de las elecciones de los consejeros Ciudadanos, así como las impugnaciones y el procedimiento sumario para hacerlas valer. Al efecto se suscribirán convenios con las autoridades federales electorales".

"Es importante resaltar, por último, que el artículo 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal fue reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de junio del año en curso que su texto anterior sí concedía a los partidos políticos con registro nacional el derecho de presentar fórmulas de candidatos para la elección de consejeros ciudadanos en los siguientes términos:

"ARTICULO 123.- Los Consejeros Ciudadanos serán electos por fórmula, integrada por un propietario y un suplente, que para cada área vecinal en que se dividan las Delegaciones podrán presentar los partidos políticos con registro nacional".

"Pues bien, de todo lo hasta aquí expuesto se concluye que la presente acción de inconstitucionalidad

debe desecharse por notoriamente improcedente, pues lo que la actora pretende mediante su ejercicio es que se declare la invalidez de las disposiciones de la Ley de Participación Ciudadana que impiden a los partidos políticos con registro nacional postular candidatos al cargo de consejeros ciudadanos del Distrito Federal, declaración para la cual habrían de examinarse normas generales de naturaleza electoral; sin embargo, para ello no está constitucionalmente facultada la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"En efecto, independientemente que desde el punto de vista semántico las normas legales reclamadas obvio es considerarlas como de carácter electoral (del latín *electio onis*; *elección*: nombramiento que regularmente se hace por votos, para algún cargo, comisión, etcétera; Diccionario de la Real Academia, Edición 1992, página 562) en la medida que se refieren al procedimiento para la designación de los integrantes de las fórmulas que habrán de servir para la constitución, mediante sufragio, de este novedoso órgano de representación vecinal como son los Consejos de Ciudadanos; al margen de ello, el texto constitucional ha privado expresamente al Poder Judicial de la Federación de cualquier intervención directa en la decisión de controversias relativas a los derechos político-electorales, de manera que los actos de autoridad que se susciten en esa materia, constitucionales o no, legales o no, escapan del ámbito de control que la Ley Suprema ha conferido al Poder Judicial de la Federación.

"Aquí es oportuno citar, como herramienta de interpretación, el fragmento correspondiente a la

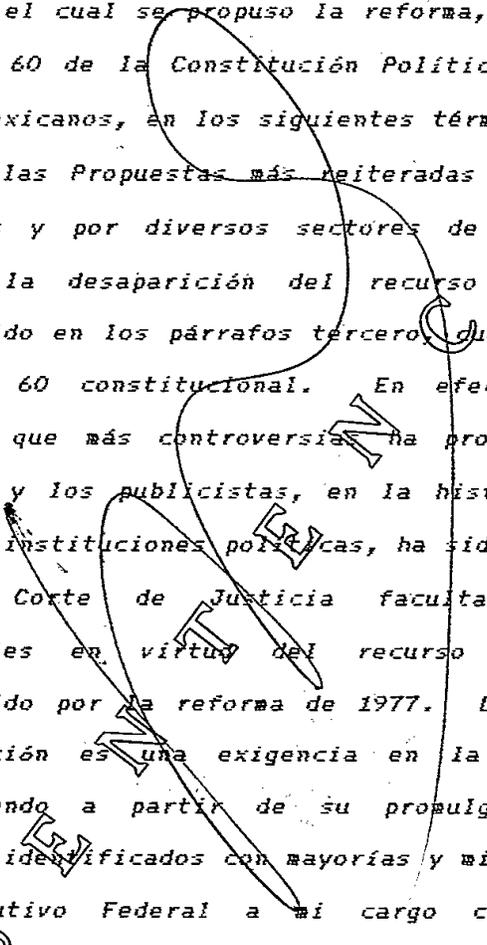
529

564



ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

exposición de motivos de la iniciativa de reformas enviada por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados el tres de noviembre de mil novecientos ochenta y ocho, mediante el cual se propuso la reforma, entre otros, del artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos: "Recogiendo otra de las Propuestas más reiteradas por los partidos políticos y por diversos sectores de la sociedad, se propone la desaparición del recurso de reclamación, establecido en los párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 60 constitucional. En efecto, uno de los aspectos que más controversia ha producido entre los juristas y los publicistas, en la historia reciente de nuestras instituciones políticas, ha sido el asignar a la Suprema Corte de Justicia facultades en asuntos electorales en virtud del recurso de reclamación, establecido por la reforma de 1977. La demanda por su desaparición es una exigencia en la que han venido coincidiendo a partir de su promulgación, numerosos sectores identificados con mayorías y minorías políticas. El Ejecutivo Federal a mi cargo considera que el prestigio y las más importantes funciones constitucionales atribuidas a nuestro más alto tribunal deben quedar a salvo de polémicas o controversias, y en particular del debate político; por lo mismo, para evitar que medien controversias que vulneren el respeto a la dignidad de nuestro máximo órgano judicial, he considerado pertinente someter al Poder Constituyente Permanente, la derogación del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia."



"A riesgo de ir demasiado lejos del problema concreto planteado, es prudente recordar que cuando la reforma política de 1977 otorgó a la Suprema Corte de Justicia la facultad de decidir, vía recurso de reclamación, sobre la legalidad de las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, la disposición constitucional respectiva señalaba que sus decisiones deberían hacerse del conocimiento de dicho Colegio para que éste emitiera nueva resolución, de manera que las determinaciones de la Corte, en este aspecto, venían a constituir meras opiniones carentes de coactividad, tal como se explica en el siguiente párrafo de la exposición de motivos que dio vida a la iniciativa de 1977: "Es propósito dejar asegurada la independencia de la Suprema Corte de Justicia, por lo que en estos casos actuará sólo como tribunal de derecho y no como órgano político electoral; analizará los hechos tal como aparezcan probados y resolverá de acuerdo con los elementos de convicción que se le presenten. Las resoluciones que se emitan tendrán carácter declarativo y, en consecuencia, no convalidarán ni anularán la calificación hecha por los colegios electorales".

"Consecuentemente, si la Suprema Corte de ninguna manera está facultada para intervenir sobre la legalidad de controversias electorales concretas, ni en la época reciente en que sí lo estaba sus decisiones tenían la fuerza obligatoria inherente a todos sus demás fallos, por mayoría de razón, tampoco puede ahora juzgar sobre la validez constitucional de las leyes que han instituido los procedimientos a los que habrán de ajustarse las elecciones de representantes populares, ya



que sería tanto como apartarse del camino que ha trazado el Constituyente Permanente para el más alto Tribunal del país, cuya intervención, en materia electoral, se limita al caso excepcional previsto en el tercer párrafo del artículo 97 del Código Supremo, el cual concluye señalando, escuetamente, que los resultados de la investigación que sobre violaciones al voto público realice la Corte "se harán llegar oportunamente a los órganos competentes".

"Por lo expuesto y fundado, con apoyo además en el artículo 104, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procede desechar, por manifiestamente improcedente, la demanda relativa a la acción de inconstitucionalidad formulada por Fauzi Hamdán Amad y otros, en su carácter de integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal contra actos de la propia asamblea consistentes, esencialmente, en los artículos 60, 68 y 71 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el doce de junio de mil novecientos noventa y cinco.

Notifíquese a la parte actora en el domicilio señalado en su demanda por conducto de Fauzi Hamdán Amad, a quien se le reconoce el carácter de representante común o por conducto de sus autorizados para oír y recibir notificaciones, indistintamente, licenciados

así como a los pasantes de la carrera de licenciado en Derecho,

*a quienes igualmente se les reconoce el carácter con el que los designó la parte actora".*

*QUINTO.-* En contra de la determinación anterior la parte actora interpuso recurso de reclamación, el cual fue admitido por auto del primero de agosto de mil novecientos noventa y cinco, dictado por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ordenó turnar el expediente al Ministro Juan Díaz Romero para que formulara el proyecto respectivo. En sesión de cuatro de septiembre pasado el Tribunal Pleno dictó resolución en dicho recurso, cuyos puntos resolutivos fueron los siguientes:

*"PRIMERO.- Es procedente y fundado el recurso de reclamación a que este expediente corresponde interpuesto por Fauzi Hamdán Amad, en su carácter de representante común de la parte actora, en contra de la resolución de diez de julio de mil novecientos noventa y cinco, dictada por el Ministro instructor.*

*"SEGUNDO.- Devuélvase el expediente al Ministro instructor para que dicte el acuerdo relativo a la admisión de la demanda."*

Las consideraciones en que se apoyó el Tribunal Pleno para resolver en el sentido que lo hizo fueron las siguientes.

*"QUINTO.- Los agravios expresados resultan fundados al ser suplidos en su deficiencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley Reglamentaria de*



521  
566

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"En efecto; deba manifestarse que la parte actora, en ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, demandó la inconstitucionalidad de los artículos del 60 al 68 y 71, de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, que a decir de los actores privan a los partidos políticos del derecho a postular a los candidatos al cargo de consejeros ciudadanos.

"En su resolución del diez de julio de mil novecientos noventa y cinco, que ahora se combate, el Ministro instructor desechó la demanda por estimar, esencialmente, que presente acción de inconstitucionalidad debe desecharse por notoriamente improcedente, pues lo que la actora pretende mediante su ejercicio es que se declare la invalidez de las disposiciones de la Ley de Participación Ciudadana que impiden a los partidos políticos con registro nacional postular candidatos al cargo de consejeros ciudadanos del Distrito Federal, declaración para la cual habrían de examinarse normas generales de naturaleza electoral; sin embargo, para ello no está constitucionalmente facultada la Suprema Corte de Justicia de la Nación".

"La parte recurrente en sus agravios manifiesta que la acción deducida es procedente porque el derecho subjetivo público de los partidos políticos de postular candidatos para la elección de consejeros ciudadanos, no es materia propiamente electoral que corresponda resolver a los órganos competentes previstos en la Constitución y en la Ley Reglamentaria correspondiente, sino que se

trata de un derecho previo al proceso materia electoral.

"Surge pues la necesidad de establecer si el derecho a postular candidatos forma o no parte de la materia electoral y para ello, es indispensable investigar si el concepto de "materia electoral", ha sido constitucional, legal o doctrinalmente determinado.

"A este respecto, se observa que ni la constitución, ni la legislación, ni la doctrina definen qué debe entenderse por dicha materia.

"Efectivamente, el concepto de materia electoral surgió a raíz de la reforma al artículo 105 Constitucional, a virtud de la cual se instauró la acción de inconstitucionalidad, sin embargo, tal precepto no establece la definición o concepto que se busca, pues en su fracción II se limita a disponer lo siguiente:"

"ARTICULO 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá en los términos que señale la Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes:"

"...II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral..."

"Por su parte, la Ley Reglamentaria del citado precepto constitucional tampoco proporciona la definición o concepto de la materia electoral, concretándose simplemente a disponer en la fracción II de su artículo 19, y en el 65, lo siguiente:"

"ARTICULO 19.- Las controversias constitucionales son improcedentes:"



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

532  
567

- 27 -

"...II.- Contra normas generales o actos en materia electoral..."

"ARTICULO 65.- En las acciones de inconstitucionalidad, el Ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20..."

"Tampoco en los actos que precedieron a la reforma constitucional de que se trata, se encuentra el concepto o definición pretendido, como se verá de las transcripciones que enseguida se realizan de las partes conducentes de las exposiciones de motivos de las aludidas reformas constitucionales, y de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Carta Magna, que respectivamente dicen:"

"... las controversias constitucionales..."

"El artículo 105 del texto original de la Constitución le otorga competencia exclusiva a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre uno o más Estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo Estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos. Los mencionados supuestos del artículo 105 no prevén muchos de los conflictos entre los órganos Federales, Estatales y Municipales que la realidad cotidiana está planteando..."

"Una de la demanda de nuestros días es la de arribar a un renovado federalismo. Ello hace indispensable encontrar las vías adecuadas para

solucionar las controversias que en su pleno ejercicio pueda suscitar. Por este motivo, se propone la modificación del artículo 105, a fin de prever en su fracción I las bases generales de un nuevo modelo para la solución de las controversias sobre la constitucionalidad de actos que surjan entre la Federación y un Estado o el Distrito Federal; la Federación y un Municipio; el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sea como órganos Federales o del Distrito Federal; dos Estados; un Estado y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un Municipio; dos Municipios de diversos Estados; dos Poderes de un mismo Estado; un Estado y uno de sus Municipios; y dos órganos del Distrito Federal o dos Municipios de un mismo Estado."

"Con la modificación propuesta, cuando alguno de los órganos mencionados en el párrafo anterior estime vulnerada su competencia por actos concretos de autoridad o por disposiciones generales provenientes de otro de esos órganos, podrá ejercitar las acciones necesarias para plantear a la Suprema Corte la anulación del acto o disposición general."

"El gran número de órganos legitimados por la reforma para plantear las controversias constitucionales es un reconocimiento a la complejidad y pluralidad de nuestro sistema federal. Todos los niveles de gobierno serán beneficiados con estas reformas."

"El otorgamiento de estas nuevas atribuciones reconoce el verdadero carácter que la Suprema Corte de Justicia tiene en nuestro orden jurídico: El de ser un órgano de carácter constitucional. Es decir, un órgano



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 29 -

 533  
 5-68

que vigila que la Federación, los Estados y los Municipios actúen de conformidad con lo previsto por nuestra Constitución."

"Las acciones de inconstitucionalidad."

"El segundo proceso que se propone recoger en el artículo 105 constitucional es el de las denominadas acciones de inconstitucionalidad. En este caso, se trata de que con el voto de un porcentaje de los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores, de las Legislaturas locales o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se puedan impugnar aquellas leyes que se estimen como contrarias a la Constitución. El Procurador General de la República podrá también impugnar leyes que estime contrarias a la Constitución."

"A diferencia de lo que acontece en el juicio de amparo y en las controversias constitucionales, en las acciones de inconstitucionalidad no es necesario que exista agravio para que sean iniciadas. Mientras que en el amparo se requiere de una afectación de las garantías individuales, en las controversias constitucionales de una invasión de esferas, las acciones de inconstitucionalidad se promueven con el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional. Se trata, entonces, de reconocer en nuestra Carta Magna una vía para que una representación parlamentaria calificada, o el Procurador General de la República, puedan plantearle a la Suprema Corte de Justicia si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo son, o no, acordes con la Constitución."

"Siendo indudable que México avanza hacia una pluralidad creciente, otorgar a la representación

política la posibilidad de recurrir a la Suprema Corte de Justicia para que determine la constitucionalidad de una norma aprobada por las mayorías de los Congresos significa, en esencia, hacer de la Constitución el único punto de referencia para la convivencia de todos los grupos o actores políticos. Por ello, y no siendo posible confundir a la representación mayoritaria con la constitucionalidad, las fuerzas minoritarias contarán con una vía para lograr que las normas establecidas por las mayorías se contrasten con la Constitución a fin de ser consideradas válidas..."

"Exposición de motivos de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional."

"Uno de los aspectos más relevantes de la reforma de diciembre pasado a nuestra Constitución Política fue el relativo a las modificaciones al artículo 105 constitucional, para perfeccionar el sistema de las controversias constitucionales y establecer el de las acciones de inconstitucionalidad, a fin de que los sujetos u órganos legitimados planteen ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia la posible inconstitucionalidad de los actos o de las leyes emanados de diversos órganos del Estado."

"Mediante los procedimientos de controversia constitucional y de acciones de inconstitucionalidad será posible garantizar plenamente la supremacía de la Constitución de una manera general, y no como hasta ahora había acontecido en nuestro orden jurídico, sólo por la vía del juicio de amparo en el caso de la violación de garantías individuales. La diferencia fundamental entre los procedimientos de amparo y del artículo 105



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 31 -

574  
569

constitucional es muy clara: En el juicio de amparo se tutelan intereses directos de los gobernados y sólo de manera indirecta se protege a la Constitución, mientras que los procedimientos instituidos en las fracciones I y II del artículo 105 constitucional se conciben como instrumentos de protección directa de nuestra Carga Magna. Esta es la razón por la que no se les ha conferido ninguna legitimación procesal a los particulares a fin de que participen en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, aun cuando no deja de reconocerse que las sentencias que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueden llegar a afectar a los particulares."

"... Por otra parte, y a fin de que las partes conozcan con gran precisión cuáles son las causales de improcedencia y sobreseimiento que regirán las controversias constitucionales, las mismas se han establecido de manera expresa en la presente iniciativa. En efecto, la previsible complejidad de los asuntos que habrán de resolverse mediante las controversias constitucionales, exige que cuestiones tan delicadas como las declaraciones de improcedencia y sobreseimiento que impiden un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, sean taxativamente determinadas para la Suprema Corte de Justicia. Como causales de improcedencia se ha previsto la relativa a la materia electoral, por encontrarse ésta expresamente señalada en el párrafo primero del artículo 105 constitucional; también se establece la improcedencia respecto de aquellas acciones en las que exista litispendencia y cosa juzgada, hayan cesado los efectos

de la norma general o acto materia de la controversia, o bien por extemporaneidad en la presentación de la demanda..."

"Como se ve, en las exposiciones de motivos de referencia no se establece el concepto de materia electoral, sino que únicamente se alude (sin definirla), a que las acciones de inconstitucionalidad serán improcedentes contra normas generales o actos en dicha materia."

"Tampoco en las sesiones celebradas por la Cámara de Senadores el diecisiete de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, y por la de Diputados el día veintiuno siguiente, en que tuvieron lugar los debates relativos a la reforma constitucional de que se ha venido hablando, se abordó el tema de la conceptualización o definición de la materia electoral, según se observa de la lectura de los correspondientes Diarios de los Debates de ambas Cámaras."

"Ante esa circunstancia, es decir, al no estar determinado el concepto o definición de la "materia electoral", ni contarse por el momento con elementos que permitan establecerlo, resulta claro que por ahora no es posible determinar si el derecho de postular candidatos para ocupar el cargo de consejeros ciudadanos queda comprendido o no en esa materia y, por lo mismo, no se actualiza el motivo manifiesto e indudable de improcedencia requerido por el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para desechar de plano la demanda presentada, pues el desechamiento de una demanda, supone que el



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 33 -

juzgador, con la mera lectura del escrito inicial y de sus anexos, considere probada la correspondiente causal de improcedencia sin lugar a dudas, ya sea porque los hechos sobre los que descansa hayan sido manifestados claramente por el demandante o por que estén probados con elementos de juicio indubitables, de suerte tal que los actos posteriores del procedimiento no sean necesarios para configurarla en forma acabada y tampoco puedan previsiblemente desvirtuar su contenido, circunstancias todas éstas que, como ya se dijo, se surten en la especie. "

"En tales condiciones, toda vez que la causal de improcedencia en que se basó el auto impugnado no es manifiesta e indudable, lo procedente es declarar fundado el presente recurso de reclamación, para el efecto de que se deje insubsistente el acuerdo recurrido y se dicte otro en el que se provea sobre la admisión de la demanda como en derecho corresponda, sin perjuicio de que se aborde la cuestión de procedencia en el momento oportuno."

SEXTO.- Por diverso acuerdo dictado por el ministro instructor, hoy ponente, de once de septiembre de mil novecientos noventa y cinco, notificado el mismo día a las partes, se admitió a trámite la demanda y se pidió a las autoridades responsables el informe que les corresponde. Agotado el procedimiento se fijó plazo a las partes para que expresaran alegatos y se pasó a dictar la presente resolución; y

**C O N S I D E R A N D O :**

**PRIMERO.**- El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer de la presente demanda en vía de acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 104, fracción IV, / 105, fracción II, inciso e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 12 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del citado artículo 105 constitucional, en virtud de que se interpone por veintiocho de los sesenta y seis integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, es decir, por más del treinta y tres por ciento de los miembros de esa legislatura; además de que en ella se plantea la posible contradicción de una ley expedida por la propia Asamblea y la Constitución Federal, como es la Ley de Participación Ciudadana, impugnándose concretamente sus artículos 60 al 68 y 71, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 12 de junio de 1995, y en vigor a partir del día de su publicación, atento a lo dispuesto en su artículo Primero Transitorio.

**SEGUNDO.**- La interposición de la demanda resulta oportuna en términos de lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley Reglamentaria del las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, pues el escrito respectivo se presentó ante la Oficina de Correspondencia y Certificación Judicial de esta Suprema Corte de



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 35 -

Justicia de la Nación el tres de julio del año en curso, dentro de los treinta días naturales contados a partir del doce de junio anterior en que entro en vigor la ley reclamada.

**TERCERO.**- La personalidad legal con que comparecen los actores se encuentra acreditada con las veintiocho certificaciones que obran a fojas diecinueve a cuarenta y seis de autos, las cuales fueron expedidas por el Oficial Mayor de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Primera Legislatura, en la que se hace constar que el trece de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro cada uno de los señores Asambleaístas promoventes rindió la protesta de ley como integrantes de ese cuerpo colegiado.

**CUARTO.** A continuación se transcribe, en este considerando y en los dos siguientes, el contenido de cada uno de los informes que rindieron las autoridades responsables en el orden en que fueron señaladas en el escrito inicial de la parte actora; en consecuencia, se reproduce ahora el de la Asamblea de Representantes:

*"María de la Paloma Villaseñor Vargas, Asambleaísta, en mi carácter de Presidente de la Mesa Directiva de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, para el primer mes del primer periodo de sesiones del segundo año de ejercicio de este cuerpo colegiado, personalidad que acredito en los términos del artículo 37, fracción XV, de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ante esa*

H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, comparezco a exponer: "

"Que con fundamento en el artículo 64 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vengo a rendir el informe que contiene las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de las normas impugnadas de inconstitucionalidad, contenidas en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, lo que desde luego me permito hacer en los términos siguientes: "

"CAUSALES DE IMPROCEDENCIA"

"PRIMERA"

"Desde luego se hace valer la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad planteada respecto de las secciones tercera y cuarta del Capítulo II, del Título II de la Ley de Participación Ciudadana, conforme a lo dispuesto por la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la fracción II del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. "

"Atento lo dispuesto por la fracción II del artículo 105 constitucional, que establece la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer ""de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral"", excepción que se refleja como causal de improcedencia para las

527  
572



ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

controversias constitucionales en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria respectiva; hipótesis que por virtud de los artículos 25 y 65 del último ordenamiento citado es aplicable a las acciones de inconstitucionalidad. "

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA  
DE LA FEDERACION  
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

el caso, por estar frente a un motivo improcedencia, la demanda por la que se ejercita acción de inconstitucionalidad debe ser sobreseída, al ubicarse en los extremos de la fracción II del artículo 20 relacionada con la fracción II del artículo 19 de la Ley Reglamentaria mencionada."

"1. Las disposiciones impugnadas de la Ley de Participación Ciudadana por veintiocho representantes a la Asamblea del Distrito Federal, son normas de carácter general en materia electoral por cuanto regulan diversos aspectos relacionados con la elección de los Consejeros Ciudadanos, entre los que destacan: los relativos a las fórmulas a través de las cuales serán electos quienes aspiren a ser Consejeros Ciudadanos; las etapas que comprenden el registro de las fórmulas de candidatos; y las características de la propaganda que podrán utilizar los candidatos registrados en sus actos de proselitismo."

"Las disposiciones de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, objeto de la acción de inconstitucionalidad en que se informa, relativas a la integración de los consejos de Ciudadanos, establecen las reglas que en la elección que sus miembros tendrán que seguirse, naturaleza electoral que encuentra su origen en la propia Constitución General cuando ordena, en el inciso e) de la fracción I de su artículo 122, como contenido del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la determinación de "Las bases para la integración por

medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un consejo de ciudadanos." Bases conforme a las que correspondió legislar a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, según se dispone en el inciso g) de la fracción IV del referido artículo 122 constitucional: "Legislar en el ámbito local en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materias de... participación ciudadana;..."

"Ahora bien, entre las bases que en la materia contempla el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se encuentran las del capítulo I del Título Sexto denominado "De la integración e instalación", referidas a los temas de: "

"La elección directa por el voto libre, secreto y personal y la naturaleza de los Consejos de Ciudadanos como órganos de representación vecinal y de participación ciudadana."

"Los factores a considerar por la Ley en la división de las Delegaciones para efecto de la elección de los Consejeros Ciudadanos, esto es, la configuración de áreas vecinales para el efecto electoral de vincular la representación vecinal del Consejero Ciudadano a un determinado ámbito territorial. "

"La determinación del número de integrantes del Consejo de Ciudadanos en cada Delegación. "

"La elección de Consejeros Ciudadanos por fórmula presentada para su registro por los ciudadanos vecinos del área vecinal respectiva. El aval de al menos el cuatro por ciento de los ciudadanos residentes en el área vecinal de que se trate para cada solicitud de



528  
533  
573

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

registro de fórmula y la remisión a la ley respecto a la determinación de los requisitos que reunirá la solicitud para la identificación y comprobación de residencia de los firmantes así como los procedimientos de verificación."

La participación de los partidos políticos con registro nacional en lo relativo a la organización y vigilancia de la elección, en los términos que disponga la ley que dicte la Asamblea de Representantes del Distrito Federal."

La remisión a la Ley de Participación Ciudadana para la regulación de lo relativo a la organización y declaración de validez de las elecciones de los Consejeros Ciudadanos, impugnaciones y el procedimiento sumario para hacerlas valer así como la suscripción de convenios con las autoridades electorales federales."

"Los requisitos para ser miembros de los Consejos de Ciudadanos."

La renovación trianual de los Consejos de Ciudadanos."

"La celebración de la elección en la misma fecha que la legislación electoral prevea para la realización de la de Diputados Federales y Representantes a la Asamblea."

"Dentro de las disposiciones transitorias, el Estatuto prevé que para el año de 1995, la elección de los Consejos de Ciudadanos se realizará el segundo domingo del mes de noviembre."

"II. La integración de los órganos colegiados denominados Consejo de Ciudadanos por medio de elección directa como se prevé en la Constitución Federal, hacen necesaria la expedición de la elección, cuyo carácter eminentemente electoral no se agota en las bases dictadas por el Congreso de la Unión en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, sino que, resulta consecuente que la Asamblea de Representantes al expedir un ordenamiento para regular el proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos, haya creado normas que participen del mencionado carácter."

"Así, la actividad legislativa desarrollada por la Asamblea de Representantes atendió a la Constitución General que al atribuirle esa función respecto del Distrito Federal, lo hace sujetando su ejercicio a los términos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, mismo que en la materia que nos ocupa ha establecido, sujetándose a su vez a la Constitución General, las bases conforme a las que tal proceso debe regularse."

"En estricto apego a la lógica jurídica, se infiere que el marco normativo de la integración de los Consejos de Ciudadanos debe tener una naturaleza electoral, puesto que el principio indispensable que constitucionalmente se dispone es precisamente el de la elección directa, siendo entonces congruente que las normas derivadas de la Ley Fundamental al darle eficacia a dicho principio, desarrollen un proceso de naturaleza electoral conformado propia e indispensablemente por normas que participen de esta índole."

"Por otra parte, para la actora resulta evidente la naturaleza electoral de la norma general que



ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

impugna, en razón de sustentar su acción en el hecho de que se haya regulado la postulación de candidaturas ciudadanas y de que se estableciera la participación de los partidos políticos con registro nacional sólo en la organización y vigilancia de la elección, aspectos estrictamente electorales que definen el procedimiento idóneo para la integración de los Consejos de Ciudadanos."

"En efecto, la acción de inconstitucionalidad que se intenta sólo centra cuestiones que forman parte del proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos que en tanto proceso equivale a un conjunto de actos, en la especie de carácter electoral pues tienden precisamente a la elección directa de sus miembros, de modo que si a ésta le es esencial tal carácter, resultaría paradójico e inconsecuente que a su desarrollo normativo a través de diversas etapas no le fuera atribuido dicho carácter, como lo reconoce la actora al señalar que "la materia electoral se asimila al proceso electoral en sí mismo..." y a sustentar su acción en el artículo 41 constitucional señalando la existencia de un supuesto derecho constitucional para los partidos de "participar en los procesos electorales, en la integración de los órganos electorales y en la postulación de candidatos".

"Es entonces inconcuso el carácter electoral de aquellas disposiciones del Título II de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal encaminadas a la integración de los Consejos de Ciudadanos por el vía del voto libre, secreto y personal de los ciudadanos vecinos del Distrito Federal y en consecuencia, el de las

SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO

que forman parte de las Secciones Tercera y Cuarta de su Capítulo II, las cuales específicamente guardan estrecha relación con el artículo 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en el cual se determinan, tal como lo ordena el inciso e) de la fracción I del artículo 122 de la Constitución General: "

"1. Bases para la integración, por medio de elección directa en cada demarcación territorial de un Consejo de Ciudadanos, siendo una de ellas la elección por fórmulas integradas por propietario y suplente que para cada área vecinal presenten para su registro al menos el cuatro por ciento de los ciudadanos vecinos del área correspondiente, en los términos que establezca la ley. También como base el mencionado artículo señala que será la ley la que determinará los requisitos que debe reunir la solicitud de registro, en cuanto a la identificación y comprobación de la residencia de los firmantes y los procedimientos para su verificación. "

"2. La participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos de ciudadanos en lo relativo a la organización y vigilancia de la elección. "

"El carácter electoral de las disposiciones impugnadas no está reñido y no contradice las facultades que la Constitución General otorga a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, pues es bien cierto que la misma establece que su función legislativa la ejercerá en los términos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, ordenamiento que en la materia de "participación ciudadana", establece bases a las que debe sujetarse la Asamblea de Representantes del Distrito



540  
575-

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

Federal al legislar, mismas que naturalmente poseen un carácter electoral por estar referidas a la integración por elección directa de los Consejos de Ciudadanos. De modo que la Asamblea de Representantes, ajustándose a las bases constitucionalmente dictadas por el Congreso de la Unión, esto es, a los términos del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal expedido el Título II de la Ley de Participación Ciudadana."

"III. En sentido amplio, lo electoral en el Distrito Federal está referido a dos ámbitos, uno de competencia federal, legislativamente a cargo del Congreso de la Unión, por el que los ciudadanos de esta entidad participan en la integración del Congreso de la Unión, a través de la elección de Diputados y de Senadores, en la elección del Presidente de la República y en la elección de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, dispuesto en los artículos 41, 60 y 122, fracción III, inciso b) de la Constitución General; el otro, de competencia local de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, referido a la participación de los ciudadanos de las demarcaciones del Distrito Federal en la integración por elección directa de los Consejos de Ciudadanos, dispuesta en el artículo 122, fracción I, inciso e) también de la Constitución General. En este contexto, la materia electoral que no le es atribuida al órgano local con facultades legislativas en el Distrito Federal es evidentemente la del ámbito federal, esto es, la Asamblea de Representantes no puede expedir las normas para su proceso electoral, sino que ello compete al Congreso de la Unión, siendo jurídicamente factible y

constitucionalmente ordenado que la Asamblea de Representantes legisle en la materia electoral tocante al proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos, sustentada en la disposición contenida en el inciso g) de la fracción IV del artículo 122 constitucional, al haberse ajustado a los términos establecidos en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que a su vez lo hizo respecto de la Constitución General."

"De esta manera, el procedimiento de registro de candidatos es uno de los aspectos electorales del proceso de integración de los Consejos Ciudadanos, en que corresponde legislar a la Asamblea de Representantes del Distrito federal conforme al artículo 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de evidente carácter electoral por estar inserto en un proceso del mismo carácter electoral y siendo esto precisamente lo que se cuestiona con la acción de inconstitucionalidad, se ubica en una causal de improcedencia por la materia de que se trata. "

"A mayor abundamiento, en un sentido amplio y general, la materia o tema electoral tiene por componentes al conjunto de actos regulados por la ley con objetivos de preparación, ejecución, control y valoración de la función electoral, así como la declaración y publicación de sus resultados."

"Para la actora es obvio el carácter electoral de las normas que impugna, evidencia que se desprende de las erróneas afirmaciones tendientes a excluir del proceso electoral la etapa de registro de candidatos calificándola como un acto previo. Al efecto, tanto en la legislación federal electoral como en el Título II de la



544  
5-76

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

Ley de Participación Ciudadana este acto se ubica dentro del proceso que cada cual regula. Así, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales regula en su Libro Quinto el Proceso Electoral, estando el Capítulo Primero de su Título Segundo referido al procedimiento de registro de candidatos, más aún, el artículo 174 establece que el proceso electoral inicia en el mes de noviembre del año previo al de la elección y si el artículo 177 que señala los plazos para el registro de candidatos en los meses de enero, marzo y abril del año de la elección, es obvio que tales actos se insertan en el proceso electoral. Asimismo, el Código referido ubica a esta etapa dentro de los actos preparatorios de la elección al igual que a las campañas electorales, a los procedimientos para la integración y ubicación de las mesas directivas de casilla, al registro de representantes y a la documentación y material electoral, lo hace en la consideración de que forman parte del proceso electoral. Así expresamente se establece en el artículo 174 de ese ordenamiento al señalar las etapas que conforman dicho proceso y que son: preparación de la elección, resultados y declaraciones de validez de las elecciones y calificación de la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En esta virtud, el carácter previo indispensable que la actora pretende atribuir al registro de candidatos para negarle el carácter electoral es inexistente, ya que no lo concibe ni regula de ese modo el Código mencionado para las elecciones que regula. Cabe señalar que el término "previo" se utiliza en ese mismo ordenamiento sólo al referirse en el artículo 173 a la determinación del

INTE

ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales y al número de diputados por el principio de representación proporcional, que deban elegirse en cada una de ellas."

"El mismo argumento se traslada a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en la que su artículo 39 regula dentro del proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos la solicitud de registro de fórmulas de candidatos y el registro mismo."

"No se puede sostener conforme a derecho que el registro de las fórmulas no se produce y no se regula durante del proceso electoral que se lleva a cabo para la integración de los Consejos de Ciudadanos - según se desprende de la fracción IV del artículo 39 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal -, ni mucho menos que el registro de fórmulas de candidatos a Consejeros Ciudadanos no tenga que ver con la elección, por lo que resulta inadmisibile que el Registro de Fórmulas de Candidatos no sea materia electoral, pues para que haya una jornada electoral, es necesario que se registren a los candidatos que aspiran a formar parte de los Consejos de Ciudadanos."

"Igual ocurre con los procesos electorales federales encaminados a la integración de órganos de poder público, lo que se confirma con la simple lectura de los artículos 173 y 174 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, disposiciones que dejan claro que la postulación y registro de candidatos son parte de un proceso electoral."

"Al contemplar la Ley de Participación Ciudadana etapas precisas y concretas que regulan el

542  
577

## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 47 -

proceso electivo para integrar Organos de Representación Vecinal y Participación Ciudadana, y no de poder público en los términos del artículo 41 constitucional, se concluye que la elección de Consejeros Ciudadanos, si está regulada por normas generales que indiscutiblemente electorales."

"Es parte de la materia electoral y su proceso la que tiene como protagonista al cuerpo electoral de un país y toca un aspecto clave de su vida cívica: la representación política en los órganos de dirección del Estado."

"En este primer sentido, la materia electoral, en una perspectiva de ejemplo óptimo de sociedad, engloba las siguientes funciones:"

"Legitimación del sistema político y del gobierno de un partido o alianza de partidos o candidato independiente."

"Expresión de confianza en personas y/o partidos."

"Representación de opiniones e intereses electorales."

"Ajuste de las Instituciones Políticas a las preferencias del electorado."

"Movilización del electorado en torno a valores sociales, metas y programas."

"Canalización de conflictos mediante procedimientos pacíficos."

"Concientización política de la población mediante la explicación de problemas y exposición de alternativas."

"Integración de la pluralidad social."

"En este primer contenido, desde luego el más importante, la materia electoral tiene un componente y vínculo indisoluble con la integración de los órganos de representación nacional."

"Conforme a la Constitución General de la República, son parte de la materia electoral los procesos electorales para integrar la representación nacional y la relativa al régimen interior de los Estados Federados, en la siguiente forma: "

"A) A nivel nacional, el señalamiento de la integración de la representación nacional se contempla en el tercer párrafo del artículo 41 constitucional, precepto que se refiere al papel de los partidos políticos en la contribución a la integración de esa representación, referida obviamente a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, tan es así que el artículo 173 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que el proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y el Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión."

"B) En el nivel estatal, la materia electoral, sobre la que no cabe ni planteamiento de controversia constitucional ni de acción de inconstitucionalidad, tiene sus contenidos propios en los artículos 115, fracción I y 116, fracción I, de la Constitución General de la República. El primero establece la administración de cada Municipio por un Ayuntamiento de elección popular directa, en tanto el segundo dispone que la elección de

543

578

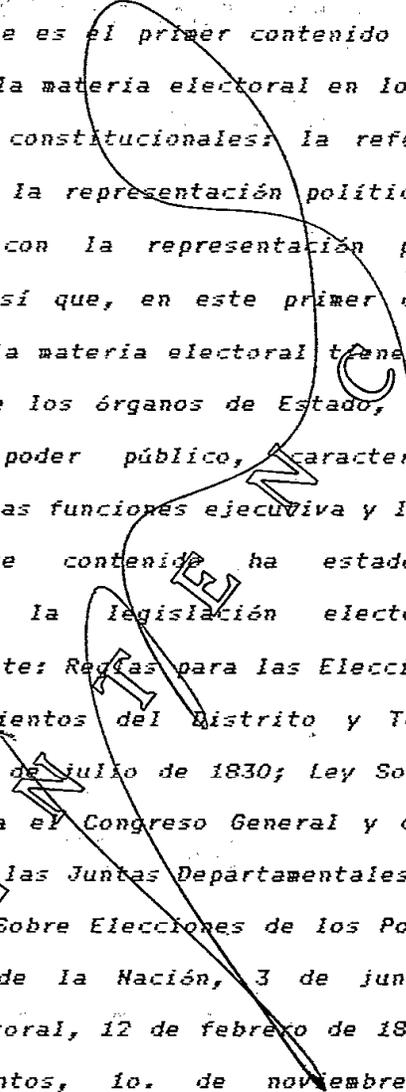


ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

los Gobernadores y de las Legislaturas locales será directa."

"Este es el primer contenido en el acotamiento de lo que es la materia electoral en los términos de las disposiciones constitucionales; la referencia directa e inmediata con la representación política en los Poderes Federales y con la representación política a nivel estatal, es así que, en este primer contenido para el acotamiento, la materia electoral tiene por sustancia la integración de los órganos de Estado, de representación política y poder público, caracterizados por los atributos de las funciones ejecutiva y legislativa."

"Este contenido ha estado evolutivamente presente en la legislación electoral del país, fundamentalmente: Reglas para las Elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República, 12 de julio de 1830; Ley Sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General y de los Individuos que componen las Juntas Departamentales, 30 de noviembre de 1836; Ley Sobre Elecciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Nación, 3 de junio de 1847; Ley Orgánica Electoral, 12 de febrero de 1857; Ley Electoral de Ayuntamientos, 10. de noviembre de 1865; Ley Electoral, 18 de diciembre de 1901; Ley Electoral, 19 de diciembre de 1911; Ley Electoral, 6 de febrero de 1917; Ley para la Elección de Poderes Federales, 2 de julio de 1918; Ley Electoral Federal, 7 de enero de 1946; Ley Electoral Federal, 4 de diciembre de 1951; Ley Federal Electoral, 5 de enero de 1973; Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, 30 de diciembre de 1977; Código Federal Electoral, 12 de



febrero de 1987; y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en vigor."

"En esta línea evolutiva, como elementos fundamentales se han vinculado elección-materia electoral-proceso electoral-sufragio-órgano-objeto del proceso de integración. Consecuentemente, los puntos primordiales de la materia electoral son precisamente los señalamientos constitucionales sobre: uno, el proceso de elección para la legalidad y legitimidad política, y dos, el órgano objeto de la elección."

"En este sentido, inclusive, forman parte de la materia electoral las reglas para la integración de los Consejos Municipales previstos en el penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 115 constitucional que dispone: ""En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos"."

"Si de acuerdo con el inciso d) de la fracción II del artículo 105 constitucional, alguno de los órganos legislativos estatales, con el equivalente al treinta y tres por ciento de sus integrantes planteará acción de inconstitucionalidad contra la ley expedida por el propio órgano que regulará este mecanismo de elección indirecta a que se refiere el penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 115 de la Constitución General, la materia es electoral y en este caso ni hay intervención de partidos en la postulación de candidatos, sino de



544  
579

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

"vecinos" y se trata de un órgano denominado Consejo Municipal."

"También es materia electoral lo que la Constitución General establece para la integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal."

"En la línea constitucional histórica de régimen de excepción que siempre ha tenido el Distrito Federal desde la previsión de la fracción XXVIII del artículo 50 de la Constitución de 1924, disponiendo como facultad del Congreso elegir un lugar que sirva de residencia de los Supremos Poderes de la Federación, y ejercer en su Distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado, la incorporación de la Asamblea y reglas de su integración forman parte de la materia electoral."

"En principio, a raíz de la reforma constitucional de diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete, la Asamblea de Representantes no configuraba expresamente un órgano de gobierno del Distrito federal, el artículo 73, fracción VI, Base 3a. constitucional entonces vigente la definía como "un órgano de representación ciudadana" con facultades primordialmente reglamentarias, de bandos y de ordenanzas de buen gobierno."

"La materia electoral fue regulada primero en el Libro Noveno del Código Federal Electoral y después en el Libro Octavo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en vigor."

"Esta es la materia electoral sobre la que la Asamblea de Representantes no tiene facultades para legislar, habida cuenta que por la reforma constitucional



SECRETARÍA DE JUSTICIA Y FOMENTO MUNICIPAL

de veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y tres, la Asamblea se definió como órgano de gobierno del Distrito Federal con facultades legislativas. La Asamblea de Representantes no puede regularse electoralmente a sí misma; es el Congreso de la Unión el facultado para hacerlo; uno, por no estarle atribuida expresamente en el artículo 122 constitucional, y dos, porque ello fue complementado con la disposición del propio artículo que indica que "en lo relativo a la organización de las elecciones, declaración de validez de las mismas, otorgamiento de constancias de mayoría, así como para el contencioso electoral de los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por los artículos 41 y 60 de esta Constitución", esto es, fundamentalmente, intervención del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Federal Electoral."

"Es parte de la materia electoral igualmente la elección de los Consejos de Ciudadanos previstos en el inciso e), fracción I, del artículo 122 constitucional. No puede sustraerse de dicha materia electoral cuando la Constitución establece su integración por medio de elección directa."

"Los Consejos de Ciudadanos no son órganos de representación nacional ni de poder público legislativo o ejecutivo, ni siquiera tienen atribuciones reglamentarias como las tienen los Ayuntamientos o las tuvo la Asamblea de Representantes antes de que el Constituyente le otorgara facultades legislativas, pero el no tener esos atributos no implica que su proceso de integración no sea electoral."



545  
580

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

"Lo electoral no se imputa sólo a la representación política de los órganos de Estado ni sólo en atención a que la Constitución está previendo órganos integrados por elección directa, esto es, por una existencia de candidatos y alternativas, su renovación periódica, su interrelación con el gobierno del Distrito Federal, la participación del electorado del Distrito Federal, la resolución de controversias y en general todos los actos inherentes a un proceso electivo, sino también porque la propia Constitución establece una serie de disposiciones que concretan esos contenidos electorales y que después se precisan y desarrollan por mandato expreso de la misma Constitución General en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal:"

"A) El artículo 122, fracción I dispone que corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en el que se determinarán las bases de integración, por medio de elección directa de Consejos de Ciudadanos."

"B) La Asamblea de Representantes tiene facultades legislativas, las que se ejercen "en los términos del Estatuto de Gobierno", conforme al inciso g) de la fracción IV del artículo 122 constitucional."

"C) Dentro de las materias que son competencia de la Asamblea de Representantes se encuentra claramente establecida la de "participación ciudadana".

"D) Al desarrollar el inciso e) de la fracción I del artículo 122 constitucional y en ejercicio de la facultad de dictar "términos" a que se debe sujetar la legislación local de la Asamblea de Representantes, el Congreso de la Unión en el Estatuto contempla un Título

Sexto ""De los Consejos de Ciudadanos"", que el artículo 120 los define como órganos de representación vecinal y de participación ciudadana."

"Todo el desarrollo del primer capítulo del Título Sexto mencionado contiene bases electorales para la integración de los Consejos de Ciudadanos dictadas con sustento en el inciso e) de la fracción I del artículo 122, relativas a división territorial, factores demográficos de representación, postulación de candidatos, bases generales de registro, no reelección, requisitos de elegibilidad, y sobre todo, previsión de intervención de autoridades electorales federales."

"E) El artículo 126 del Estatuto determina imperativamente que se suscribirán convenios con las ""autoridades federales electorales"" en lo relativo a la organización y declaración de validez de las elecciones de los Consejeros. "

"F) El propio artículo 126 dispone que la ""Ley de Participación Ciudadana regulará lo relativo a la organización y declaración de validez de las elecciones"".

"G) La materia de participación ciudadana es competencia de la Asamblea de Representantes, incluye la materia electoral para sentar las reglas del proceso de integración de esos órganos de participación ciudadana."

"H) La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal prevé claros y contundentes elementos electorales:"

"Inscripción de ciudadanos para integrar mesas receptoras de la votación."

"Papeletas electorales."



581

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

DOS METRO...

JUSTI...  
ON  
ACUE...

"Recepción de votación en casillas electorales

federales en 1997."

"Actos de proselitismo de candidatos."

"Utilización de instrumentos electorales

federales:"

"Catálogo General de Electores."

"Padrón Electoral."

"Credencial para votar con fotografía."

"Listados nominales de electores."

"Intervención sustantiva del Instituto Federal Electoral, a efecto de coadyuvar con una estructura ya conformada, con los órganos autónomos que prevé la ley: Comisión de Integración de los Consejos de Ciudadanos y Comisión de Apelación."

"1) Todo el Capítulo II del Título II de la ley expedida por la Asamblea de Representantes, integrado con diez secciones, comprende normas electorales basadas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y basadas a su vez en el inciso e), fracción I, del artículo 122 y fracción IV, inciso g) del mismo artículo de la Constitución General."

"IV. En los tres ámbitos referidos se evidencian como elementos comunes los siguientes:"

"1. Que el asunto, tema, sustancia o materia electoral esté expresamente señalada en la Constitución."

"2. Que el señalamiento de la materia electoral vincule: elección - sufragio - órgano o cargo a integrar, todo en el marco de un proceso formal."

"3. Que la Constitución prevea los órganos objeto de la materia electoral, bien de representación nacional o estatal (Poderes Federales y Poderes

Estatales), bien como órganos de gobierno (Asamblea de Representantes del Distrito Federal) o bien como órganos de representación vecinal y de participación ciudadana (Consejos de Ciudadanos)."

"4. Que la propia Constitución o las leyes (aquí se incluiría el Estatuto de Gobierno) desarrollen la materia electoral con un proceso formal que contemple las diversas etapas de la contienda, desde luego el amplio proceso de la organización y todos los actos tendientes a asegurar la autenticidad de los resultados."

"No considerar las normas del proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos que establece la Ley de Participación Ciudadana como electorales, equivaldría a no considerar como parte de la materia electoral las normas reguladoras del proceso previstas en el propio Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las propias bases establecidas en el artículo 122 de la Constitución General, a las cuales se ha hecho referencia."

"Por lo anteriormente expuesto, la acción de inconstitucionalidad promovida resulta improcedente por contener la materia, como se ha demostrado, normas generales de naturaleza electoral."

"Consecuentemente se solicita el sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 65 en relación con la fracción II del artículo 20 y la fracción II del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional."

"SEGUNDA."



582

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

"Además de la causal de improcedencia que invocó en la consideración inmediata anterior, me permito manifestar que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de nuestra Carta Fundamental. Ello es así debido a que los artículos 60 al 68 y 71 de la Ley de Participación Ciudadana, constituyen preceptos sustentados en sus correlativos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y, es la última parte del artículo 123 de dicho Estatuto la que dispone que "~~Los~~ Partidos Políticos con registro nacional participarán en el proceso de integración de los consejos de Ciudadanos en lo relativo a la organización y vigilancia de la elección, en los términos que disponga la Ley que dicte la Asamblea de Representantes del Distrito Federal", dándole de esta manera la participación que el inciso e) de la fracción I del artículo 122 constitucional establece para los Partidos Políticos, consecuentemente, la acción de inconstitucionalidad debió haberse ejercitado en su momento ~~contra~~ las reformas a los artículos 123 y 125 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal."



"La jerarquía del Estatuto de Gobierno no solo es reconocida por la parte actora al afirmar que "...la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal está jerárquicamente por debajo del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, ..." sino que el artículo 10. de dicho Estatuto de Gobierno determina que "~~Las~~ disposiciones contenidas en el presente Estatuto son de orden público e interés general y son la norma de la organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal, de

conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"De esta manera, ante la vinculación de jerarquía normativa que guardan los artículos impugnados de la Ley de Participación Ciudadana respecto del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se actualiza entonces la hipótesis de la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria citada, toda vez que, en el momento procesal oportuno, no se agotó la vía legalmente prevista para la solución del conflicto de constitucionalidad planteado, por lo que, solicito sea sobreseída la supuesta acción de inconstitucionalidad promovida por veintiocho representantes a la Asamblea del Distrito Federal."

"De lo expuesto resulta manifiesta e indudable la improcedencia de la acción intentada, ya que se está en el caso de normas generales en materia electoral, supuesto que contemplado por el artículo 105, fracción II, primer párrafo de la Constitución General como excepción no da cabida al planteamiento de la parte actora y en consecuencia, la presente causa debe ser sobreseída de conformidad con la fracción II del artículo 20 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"PARA MEJOR PROVEER"

"Por todo lo anterior, y con el objeto de mejor proveer en la presente acción de inconstitucionalidad, nos permitimos poner a su consideración las siguientes reflexiones que se derivan de los razonamientos que hace el C. Procurador General de la República, en su escrito

546

583



ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

de fecha quince de agosto de mil novecientos noventa y cinco, mediante oficio No. PGR 0383/95 y donde trata de fundamentar y dar validez a la acción de inconstitucionalidad en contra de algunas disposiciones de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal."

"Como lo señala el señor Procurador en el escrito referido, comparece ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fundamento en el artículo 102 Apartado A), tercer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 105 Constitucional."

"El Procurador General de la República, en la foja 4, inciso a), de su escrito antes referido, trata de fundamentar la competencia en materia electoral de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el artículo 97, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y transcribe para tal efecto solamente parte del artículo referido, sin embargo, no incluyó la parte última de dicho artículo que señala "Los Consultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes". Es evidente que si bien la Constitución faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, también es cierto, pleno e indubitable que la Corte tendrá la obligación de remitir la investigación a los órganos competentes, lo que significa que la Corte no es competente, por ese artículo para emitir resoluciones vinculatorias, y menos aún para deducir de ello el conocimiento de la acción de

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

inconstitucionalidad en materia electoral según lo establece la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal."

"Para el fortalecimiento de lo dicho, se transcribe la siguiente tesis:"

"INSTANCIA: Pleno"

"FUENTE: Semanario Judicial de la Federación"

"EPOCA: 7a."

"VOLUMEN: 76"

"PARTE: Primera"

"PAGINA: 67"

"RUBRO: "" Voto Público, carecen de legitimación los particulares para provocar que la Suprema Corte de Justicia, efectúe investigaciones previstas por el artículo 97, párrafo III, de la Constitución Federal.""

"TEXTO: "" El artículo 97 párrafo tercero, de la Constitución, otorga facultad a esta Suprema Corte de Justicia para ordenar la averiguación de hechos que pueden constituir violación del voto público, pero es muy importante señalar que la naturaleza de la función en que opera tal participación, es de índole política electoral. La importancia que tiene la observación de que es de naturaleza política esta función en que la Suprema Corte de Justicia está facultada para concurrir, radica en que la interpretación del concepto que concede esta atribución debe hacerse de manera estricta, en virtud de que este Alto Tribunal ha mantenido persistentemente el propósito de conservarse apartado de la política electoral en bien de la función jurisdiccional que le



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 61 -

está encomendada, no sólo porque con tal actitud sigue  
 los dictados de una fructífera experiencia institucional,  
 sino también en acatamiento a la voluntad del  
 Constituyente de 1916-1917, que al debatir el artículo  
 76, fracción IV de la Constitución, aprobó la moción que  
 proponía el resguardo de la función jurisdiccional de la  
 Suprema Corte de Justicia, mediante su relevo de toda  
 decisión de índole política; apreciación que se corrobora  
 con el contenido de la Exposición de Motivos del Proyecto  
 de Constitución, de que se advierte la intención de  
 circunscribir la participación de la Suprema Corte de  
 Justicia en las materias políticas de referencia,  
 únicamente a fases o aspectos de mera investigación, sin  
 otorgar la responsabilidad de decisión, lo cual confirma  
 que la citada disposición constitucional, en lo que  
 constituye materia de examen, debe interpretarse en  
 sentido estricto, lo que permite efectuar las siguientes  
 consideraciones: 1.- El ejercicio de la atribución  
 otorgada a la Suprema Corte de Justicia para investigar  
 violaciones del voto público, únicamente se puede  
 originar en dos supuestos: a) Cuando lo pida el  
 Presidente de la República, alguna de las Cámaras del  
 Congreso Nacional, o el Gobernador de algún Estado; y b)  
 Cuando este alto Tribunal lo juzgue conveniente. La  
 consecuencia inmediata de esta distinción, estriba en que  
 cuando se surte la primera hipótesis, la actuación  
 constituye una facultad discrecional de esta Suprema  
 Corte de Justicia. 2.- Se infiere también de lo anterior,  
 que ningún particular, está legitimado para provocar, de  
 modo imperativo, el ejercicio de esta labor investigadora  
 de la Suprema Corte de Justicia; y para que ésta, en

vista de hechos que se alleguen a su conocimiento decida hacer uso de la facultad discrecional referida, debe atender no sólo a la importancia intrínseca de las violaciones para investigar, sino también a razones de oportunidad y convivencia nacional; características que implican fundamentalmente la previsión de la eficacia que pueda tener la investigación, así como las consecuencias que pueda producir en el País, por las condiciones generales en que prevalezcan. 3.- En todo caso, la labor investigadora de la violación del voto público que pueda ordenar esta Suprema Corte de Justicia, ha de circunscribirse a los estrictos términos establecidos por la disposición examinada, o sea, limitarse únicamente a esclarecer los hechos, absteniéndose de toda calificación de los mismos, así como emitir decisiones al respecto, por ello implicaría substituirse a los órganos encargados de calificar y resolver, de manera definitiva e intachable las elecciones; órganos señalados expresamente por los artículos 60 y 74 fracción I, de la Carta Magna, en Materia Federal, y por las respectivas Constituciones de los Estados, tratándose de elecciones locales. Las consideraciones anteriores, encuentran apoyo y fundamento, además en el criterio jurisprudencial que puede verse en el apéndice del Semanario Judicial de la Federación, publicado en 1965, Primera Parte, página 73, el criterio determinado a través de las razones anteriormente expuestas, permite estimar que un particular carece de legitimación para provocar, imperativamente, que la Suprema Corte de Justicia ejerza la facultad que le otorga el artículo 97, párrafo tercero, de la Constitución, consistente en ordenar la



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 63 -

práctica de una averiguación acerca de las violaciones al voto público que, según expresión de ese particular, hayan tenido lugar en unas elecciones.""

"PRECEDENTE:"

"Varios 443/73. Indalecio Sayago Herrera y otros. 8 de abril de 1975. Unanimidad de 17 votos. Ponente: Antonio Rocha Cordero."

"Todo lo demás que se pretenda interpretar o deducir, como lo hace el titular de la Procuraduría General de la República en su escrito, debe desecharse ante lo contundente del precepto Constitucional antes referido y de la tesis transcrita."

"En el escrito referido el titular de la Procuraduría General de la República, confunde dos momentos distintos en cuanto a la aplicación de la Ley; el primero que es el que nos ocupa, y que trata de una acción de inconstitucionalidad que promueve como agravio la falta de participación de los Partidos Políticos en la integración de los Consejos Ciudadanos."

"El segundo se refiere a la aplicación de la Ley a personas físicas ya sea en vía del Juicio de Amparo por violación de las garantías individuales o la aplicación de la Ley como facultad jurisdiccional del Organismo Federal. En este segundo momento no se puede afirmar ni es válido decir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene facultades en asuntos electorales cuando concede o niega la protección de la Justicia Federal ante el exceso del Poder Ejecutivo en la aplicación de la ley."

"Por lo anterior se deduce que estos dos momentos son diferentes, lo que a la luz de la lógica

jurídica, del buen entendimiento y de la buena voluntad no deben confundirse porque son heterogéneos."

"En virtud de lo anterior, concluimos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es incompetente para conocer de cuestiones electorales por los argumentos esgrimidos y en virtud de lo que señala el principio general de derecho "Lo que está claramente expresado en la Ley no debe interpretarse".

"Adicionalmente, ad cautelam, se rinde el siguiente"

"INFORME QUE CONTIENE LAS RAZONES Y FUNDAMENTOS QUE SUSTENTAN LA VALIDEZ DE LAS NORMAS IMPUGNADAS"

"1. El día tres de junio de mil novecientos noventa y cinco fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman los artículos 123 y 125 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y se adiciona un artículo Décimo Séptimo Transitorio al Decreto de fecha catorce de junio de mil novecientos noventa y cuatro por el que se expidió dicho Estatuto. En virtud de tal Decreto el Congreso de la Unión determinó que:"

"Las fórmulas para la elección de Consejeros Ciudadanos podrán ser presentadas para su registro, en los términos que establezca la ley, por los ciudadanos vecinos del área correspondiente."

"Las solicitudes de registro deberán estar avaladas por al menos el cuatro por ciento de los ciudadanos residentes en el área, inscritos en el padrón electoral federal, remitiendo a la ley los requisitos a reunir por dichas solicitudes en cuanto a la



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 65 -

identificación y la comprobación de la residencia de los firmantes así como los procedimientos para verificación."

"La participación de los partidos políticos en la organización y vigilancia de la elección."

"La realización de la elección en la misma fecha en que se lleve a cabo la de diputados federales y representantes a la Asamblea del Distrito Federal."

"La elección en el año de mil novecientos noventa y cinco se llevará a cabo el segundo domingo del mes de noviembre y la fecha de su instalación es remitida al señalamiento que se haga en la ley de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal."

"Estas normas forman parte de las bases que constitucionalmente corresponde expedir al Congreso de la Unión en el Estatuto de Gobierno, las cuales constituyen los términos conforme a los que constitucionalmente legisló la Asamblea de Representantes al expedir la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal."

Con fecha cinco de junio de mil novecientos noventa y cinco, durante el segundo periodo de sesiones extraordinarias del primer año de ejercicio de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se somete ante su Pleno la iniciativa de Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, misma que en los términos del artículo 11 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea fue turnada para su análisis y dictamen a la Comisión de Participación Ciudadana, una vez discutida en los términos del Título VII intitulado "De los debates y discusiones" y con fundamento en los artículos 63 y 65 del mismo reglamento, 122, fracción IV, inciso g), de la Constitución de los

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 66 -

Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo sexto transitorio del Decreto de veintiuno de octubre de mil novecientos noventa y tres, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 25 del mismo mes y año, se aprueba por mayoría del Pleno la Ley de Participación Ciudadana, el nueve de junio de mil novecientos noventa y cinco."

"Su publicación para efectos de aplicación y vigencia se da con fecha doce de junio del año en curso en la Gaceta del Departamento del Distrito Federal, y para los efectos de difusión, se publicó en el Diario Oficial de la Federación en la misma fecha, lo que hace prueba plena e indubitable de la constitucionalidad de la Ley de Participación Ciudadana al haber reunido todos los requisitos de carácter legislativo que la propia Constitución dispone."

"III. Vale la pena reflexionar sobre un punto que si bien a primera vista pareciera versar estrictamente sobre el fondo del asunto en cuestión y no sobre procedencia o no de la causal de improcedencia a que se refiere el artículo 19, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, es el que tiene que ver con la obligación de la Asamblea de Representantes de observar las disposiciones del Estatuto. Si las normas del Estatuto reguladoras del proceso de elección de los Consejos son materia electoral, pareciera indisoluble la vinculación de la Ley de Participación Ciudadana con el propio Estatuto."

"No pueden admitirse argumentaciones que pretendan deslindar los actos previos de la elección



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 67 -

misma de la materia electoral. El artículo 174 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales determina cuáles son las etapas de un proceso que es sustancia de la materia electoral:"

"a) Preparación de la elección."

"b) Jornada."

"c) Resultados y declaración de validez."

"d) Calificación."

"Tratándose de la Ley de Participación Ciudadana esas etapas (artículo 39) son:"

"a) Conformación de órganos responsables."

"b) División de Delegaciones para la base de representación."

"c) Determinación del número de consejeros."

"d) Solicitudes y procedimiento de registro de fórmulas."

"e) Actos de proselitismo."

"f) Recepción de votación."

"g) Sonteo de votos."

"h) Declaración de validez."

"i) Conformación de la Comisión de Apelación."

"j) Instalación de Consejos."

"La pretendida exclusión de los partidos políticos en la postulación de candidatos a Consejeros Ciudadanos y la observancia de la Constitución en cuanto a la participación de aquéllos en el proceso de integración de los Consejos (artículo 122, fracción I, inciso e) constitucional), son previsiones legales que se contemplan primariamente en el Estatuto de Gobierno (artículo 123 y 125). La Ley de Participación Ciudadana dictada por la Asamblea de Representantes se ajustó al

Estatuto como debe hacerlo. Entonces la cuestión que surge es:"

"1. En el caso, suponiendo y sin conceder que los artículos impugnados se consideraran no electorales y se entrara a la substanciación de la acción de inconstitucionalidad, la Corte sólo podría atender la supuesta contradicción de dichos artículos de la Ley de Participación Ciudadana con la Constitución General."

"2. No podría considerar una supuesta contradicción de las normas correlativas del Estatuto porque éste no fue impugnado ni por el equivalente del treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado ni por el treinta y tres por ciento de la Cámara de Diputados ni por el Procurador General de la República."

"3. Cómo podría declararse la inconstitucionalidad de "las secciones tercera y cuarta que comprende los artículos del 60 al 68 y artículo 71" del capítulo II del Título II de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en el supuesto sin conceder si la misma ley se ajustó al Estatuto y la propia Constitución determina que así debe ser. "

"4. La inconstitucionalidad de los artículos mencionados de la Ley implicaría la de los correlativos del Estatuto de Gobierno en esta hipótesis, resultando que estrictamente las Cámaras del Congreso no podrían ser emplazadas a rendir el informe a que se refiere el artículo 64 de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional porque no se planteó acción de inconstitucionalidad contra el Estatuto que es el que dispone las normas electorales que ahora se tratan



553  
588

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

de combatir por la acción planteada contra algunos preceptos de la ley.

"5. Son los mismos partidos los que concurren en la Cámara de Diputados y en la Asamblea de Representantes (a excepción del Ecologista). Es dable hablar del consentimiento sobre las normas electorales del Estatuto y si bien en términos generales la acción contra la ley puede ser directa, el punto es que cuando esa ley de la Asamblea de Representantes desarrolla bases específicas contempladas en el Estatuto (en cumplimiento del artículo 122, fracción I encabezado, inciso e) y fracción IV, inciso g), de la Constitución) es obligado que la acción de inconstitucionalidad tiene que dirigirse primero o simultáneamente contra el Estatuto porque es la propia Constitución quien ordena que las leyes de la Asamblea de Representantes se ajusten a él, como lo hizo la Ley de Participación Ciudadana."

"Con perfecta congruencia jerárquica entre las respectivas normas fue completado en sus diferentes niveles de competencia en el Distrito Federal, el proceso legislativo que dio positividad a los Consejos de Ciudadanos, iniciado en mil novecientos noventa y tres por el órgano revisor de la Constitución General en el inciso e) de la fracción I y el inciso g) de la fracción IV del artículo 122 de la Constitución Federal, proseguido por el Congreso de la Unión con las bases contenidas en los artículos 120 a 127 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para llegar con la Asamblea de Representantes del Distrito Federal a los Capítulos I y II del Título II y los artículos cuarto al

RECORDED - 888

décimo primero transitorios de la citada Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal."

"La jerarquía normativa a que está sujeto el orden jurídico mexicano posee notas particulares por lo que hace al Distrito Federal, de modo que en la conformación del que ha de regir en el ámbito local, los actos de los órganos con facultades legislativas encuentran el sustento de su validez tanto en el Estatuto de Gobierno como en la propia Constitución Federal, ya que ésta en su carácter de norma fundante ha dispuesto que sea el Congreso de la Unión a través del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el órgano encargado de establecer los términos conforme a los que debe legislar el órgano local de gobierno de la ciudad denominado Asamblea de Representantes."

"Partiendo de lo expuesto es posible analizar los preceptos de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal que ahora se impugnan a la luz de su integración al sistema de jerarquía normativa que rige en el Distrito Federal. El Congreso de la Unión al sentar en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal las bases para la integración de los Consejos de Ciudadanos a que lo obliga la Constitución General conforme al inciso e) de la fracción I del artículo 122, se ha sometido a esa norma fundamental pues su actividad no se realizó sobre, al margen ni contra ese marco, siendo entonces manifiesta la congruencia normativa con la norma originaria a la que este ordenamiento debe su existencia y validez, de las que depende también el ejercicio de la función legislativa de la Asamblea de Representantes según se



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 71 -

dispone esto último en el inciso g) de la fracción IV del mencionado artículo 122 constitucional."

"Los términos constitucionales aplicables contenidos en el precepto mencionado, no hacen posible inferir que existe obligación de prever la participación de los partidos políticos a través de la postulación de candidatos en la elección de Consejeros, sino que al igual que en otras materias remite a un ordenamiento secundario para que sea éste el que precise determinados aspectos. Al no haberse impuesto por la Constitución un contenido en la materia para el Estatuto de Gobierno, lo que este ordenamiento precisa no puede resultar contradictorio u opuesto al texto constitucional."

"Así, las normas del Congreso de la Unión fueron dictadas dentro del marco constitucional. No actuó dicha Soberanía al margen ni sobre ese marco, coligiéndose así la perfecta congruencia de esas normas con su fuente de existencia y validez. En esa congruencia la Asamblea de Representantes expidió la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, legisló, como lo señala la Constitución General, en los términos del Estatuto de Gobierno, frente a lo que no es posible reprocharle una actuación opuesta a la Ley Suprema cuando precisamente actuó conforme a ella en los términos que le fijó el Estatuto de Gobierno, es decir dentro de su marco fundante y por ello fuente de su validez. De manera que si es indudable la validez de las correlativas normas del ordenamiento en que de manera inmediata se fundan las normas dictadas por la Asamblea de Representantes, también es indudable la validez de éstas."

"En el caso, la Ley Suprema determina el continente como la participación de los partidos políticos en el proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos, dejando a un ordenamiento secundario su contenido, el cual se determinó en el Estatuto de Gobierno por el Congreso de la Unión como la organización y vigilancia de la elección de los miembros de tales Consejos, elementos ambos, continente y contenido, que no puede desconocer la Asamblea de Representantes al regular dicho proceso y que la obligan a plasmar en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal los pormenores de esa participación en la organización y vigilancia, de manera que es evidente la articulación del ejercicio de la función legislativa en sus diferentes niveles para llegar a un esquema armónico y, por ende, carente de oposición o contradicción entre sus componentes."

"IV. La actora plantea la inconstitucionalidad de algunos preceptos de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal expedida por la Asamblea de Representantes, argumentando la violación de los artículos 41 y 122 de la Constitución General. En principio tendría que plantearse si en efecto el caso admite la acción de inconstitucionalidad que conforme al artículo 105 de la Ley Suprema tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución. Lo planteado no se refiere a una contradicción, significando ésta lo que es contradictorio u opuesto entre los impugnados artículos de la Ley de Participación Ciudadana con la Constitución,

555  
5-90



ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

... sino a una interpretación equívoca de la actora respecto de los preceptos invocados."

"La Constitución Federal en su Título Quinto <sup>DE JUSTICIA</sup> <sup>DE LOS</sup> <sup>ESTADOS</sup> <sup>DE</sup> <sup>LA</sup> <sup>FEDERACION</sup> <sup>Y</sup> <sup>DEL</sup> <sup>DISTRITO</sup> <sup>FEDERAL</sup>"", artículo 122, fracción I, inciso e), dispone que será la ley secundaria la que establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos sin que pueda de manera alguna entenderse que con estas palabras está ordenando expresa o implícitamente la participación de los partidos políticos a través de la postulación de candidatos en la conformación de los consejos, pues lo que ordena, y de manera expresa, es que sea la ley la que establezca los términos de dicha participación."

"La pretensión de vincular el anterior precepto con el artículo <sup>II</sup> que señala como fin de los partidos políticos en su carácter de "organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público", para inferir que la participación de dichos partidos ha de ser conformar los Consejos a través de sus candidatos y oponerse a la postulación de ciudadanos resulta ociosa porque el lugar para dar cabida a lo que la parte actora pretende interpretar es el citado Título Quinto y no el Título Segundo cuyo Capítulo Primero trata "De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno".

"V. La "defensa" que la actora pretende hacer de la Constitución parte de un falso supuesto: Considerar a los Consejos de Ciudadanos como órganos de poder público, afirmación que de contenerse -expresa o

implícitamente- en la ley que se objeta, <sup>si</sup> violentaría la Constitución Federal y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal."

"A los Consejos de Ciudadanos no corresponde el ejercicio del poder público, al no corresponderles ninguna de las funciones con las que se desarrolla aquél, y esto está claramente establecido en la propia Constitución. El reiterado artículo 122, en el inciso b) de la fracción I, establece cuáles son los órganos de gobierno del Distrito Federal, encargados de las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional locales en la Ciudad de México, es decir, los que ejercen el poder público del Distrito Federal."

"Los Consejos de Ciudadanos son contemplados en el inciso e) de la misma fracción I del artículo 122, con funciones específicas que no implican ni ejercicio del poder público en ninguna de sus tres variantes, ni exclusividad en el cumplimiento de sus funciones."

"Si hubiera sido voluntad del Constituyente Permanente darle a los Consejos de Ciudadanos el carácter de órganos de poder público, así se hubiera establecido en el artículo 122 constitucional, sin embargo, la estructura del precepto mencionado deja claras las diferencias entre los órganos de gobierno como autoridades y los Consejos de Ciudadanos como órganos de representación vecinal y de participación ciudadana, como acertadamente los conceptúa el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal."

"Resulta endeble la postura de la parte actora que la hace depender de una afirmación pseudo jurídica. No es discutible el que los partidos políticos como



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 75 -

organizaciones de ciudadanos tienen como fin hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, pero tampoco lo es el que los Consejos de Ciudadanos no son órganos de poder público. Debe distinguirse entre realidades jurídicas y, en este caso pretensiones partidistas."

"La participación que se da a los partidos políticos en el proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos en el artículo 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, responde a la parte final del inciso e) de la fracción I del artículo 122 Constitucional, al establecerla en lo relativo a la organización y vigilancia de la elección, en los términos que dispone la ley dictada por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal."

"Es así que por disposición del Estatuto de Gobierno, esta Asamblea regula la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos, que no puede ser otra que la que el mismo Estatuto establece y que para hacerla viable, en la ley se contempla en la integración de las instancias encargadas de la organización y vigilancia de la elección."

"El punto es claro y ha sido invariablemente sostenido, los Consejos de Ciudadanos no son órganos de autoridad, son órganos de representación vecinal y de participación ciudadana."

"Los órganos locales de autoridad en el Distrito Federal están perfectamente definidos en el inciso b) de la fracción II del artículo 122 constitucional y entre ellos no se encuentran los

*Consejos de Ciudadanos. La función pública en sus tres vertientes está a cargo de la Asamblea de Representantes, del Jefe del Distrito Federal y del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, no se atribuye a los Consejos de Ciudadanos el ejercicio del poder público en ninguna de sus variantes."*

*"Por otra parte, el artículo 41 constitucional se refiere a la contribución de los partidos políticos para integrar la Representación Nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al Ejercicio del Poder Público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo."*

*"En este sentido ni el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal ni la Ley de Participación Ciudadana, conculcan los derechos de los partidos políticos, toda vez que los Consejos de Ciudadanos ni son órganos que integran la representación nacional, ni son órganos que ejercitarán el Poder Público -como es el caso del Congreso de la Unión, Presidente de la República, etc.,- la naturaleza de los Consejos de Ciudadanos es la de órganos de Representación Vecinal, tendientes a establecer mecanismos de participación de la ciudadanía respecto de la administración desconcentrada del Distrito Federal, esto es, de las Delegaciones de la Administración Pública del Distrito Federal, asimismo, son órganos independientes de ésta, lo que, permite corroborar una vez más que éstos Consejos no reúnen la característica de ser Organos de Poder Público."*

*"El novedoso esquema de participación ciudadana sustentado en el inciso e) de la fracción I del artículo 122 constitucional, cuyas bases se contienen en el Título*



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 77 -

Sexto del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y reguladas su integración y funcionamiento en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, es inédito en el marco jurídico nacional, aún cuando pudiera mencionarse como su antecedente más cercano, al Consejo Consultivo de la Ciudad de México, cuya integración estaba dada por los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes y las Juntas de Vecinos; igualmente en su conformación tampoco estaba prevista la participación de los partidos políticos en cuanto a la postulación de candidatos. Todos estos órganos coinciden en el fin, que radica en la unidad de la colaboración vecinal y ciudadana sin ningún carácter que pudiera asimilarnos y menos aún identificarnos con los órganos de poder público como lo pretende la actora."

"A mayor abundamiento, los Consejeros Ciudadanos que aún no han sido electos, tienen como obligaciones representar los intereses de los vecinos de su delegación en el seno del propio consejo e informar de su actuación en Audiencia Pública a los vecinos del área vecinal por la que sean electos, lo que permite discernir que estos órganos no se eligen para integrar una representación nacional, sino por el contrario, para integrar una representación vecinal, lo que garantiza que la participación de los ciudadanos del Distrito Federal en estos consejos sea por y para los habitantes que viven bajo una misma demarcación delegaciones y no para los simpatizantes de un mismo partido político. Si se atendiera a la naturaleza de estos consejos en forma contraria a la aquí establecida, se estaría desvirtuando

la naturaleza ciudadana de dichos órganos de representación vecinal."

"Por otra parte, la participación y funcionamiento de los Consejos de Ciudadanos no requiere, como se desprende de las argumentaciones de la parte actora, que exista postulación de candidatos de un partido político para que éstos puedan desarrollar sus actividades, pues de lo contrario, como ya lo hemos apuntado, se desvirtuaría la naturaleza de estos consejos."

"Por lo hasta aquí expuesto la Ley de Participación Ciudadana no conculca ni violenta la participación de los Partidos Políticos en el proceso de integración de los Consejos Ciudadanos, sino que al desarrollar las bases dadas por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, previene precisamente su participación en la organización y vigilancia de la elección."

"VI. La postura de la actora entraña otros cuestionamientos técnico-jurídicos cuya solución queda fuera del marco jurídico vigente. Veamos, en su línea de argumentación es evidente que no se pretende considerar a los Consejos como detentadores de las funciones públicas jurisdiccional ni legislativa, sino de la ejecutiva, respecto de lo que se puntualiza lo siguiente:"

"1. La Constitución General distingue entre la administración pública del Distrito Federal y los Consejos de Ciudadanos. Artículo 122, fracción 1, incisos d) y e) constitucional."

"2. La función ejecutiva o administrativa está a cargo del órgano de gobierno denominado "Jefe del



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 79 -

Distrito Federal". Artículo 122, fracción VI constitucional."

"3. La administración pública del Distrito Federal, será central, desconcentrada y paraestatal. Artículo 122, fracción I, inciso d) constitucional y artículo 87 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal."

"4. Los tres niveles de la administración pública del Distrito Federal están determinados en la Ley Orgánica expedida por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y en ellos no están considerados los Consejos de Ciudadanos."

"En consecuencia, la ubicación de los Consejos de Ciudadanos como órganos de poder público en el ejercicio de la función ejecutiva, si sería una clara violación de disposiciones constitucionales y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, pero aún más se afectaría la pretensión de independencia de los Consejos de Ciudadanos si se caracterizaran como órganos desconcentrados de las Delegaciones. Es decir, tendría una relación de dependencia respecto de la Delegación y el ejercicio de sus funciones requeriría de la aprobación de ésta como superior jerárquico, como son las características propias de los órganos desconcentrados."

"La importancia de los Consejos de Ciudadanos radica en su origen vecinal y ciudadano, que les dará un conocimiento pleno de las necesidades y requerimientos de la comunidad en la que actúen, ajeno a intereses y militancias partidistas y en la independencia que deben tener respecto de cualquier órgano de gobierno y

específicamente de las Delegaciones, en el ejercicio de sus funciones."

"VII. La actora señala como concepto de invalidez el que "se les priva de" derecho constitucional ( a los partidos políticos con registro nacional) que les confiere los artículos 41 y 122, fracción I, inciso e) de nuestra Ley Suprema, de participar en la integración de los Consejos Ciudadanos mediante la postulación de candidatos para desempeñar tales cargos públicos"" (sic), para ello, realiza una confusa y antijurídica interpretación de los artículos mencionados. Al respecto se formulan las siguientes precisiones tendientes a denotar la validez de las normas impugnadas: "

"La Constitución General no otorga a los partidos políticos el derecho de postular candidatos a Consejeros Ciudadanos ni aún para cualquier cargo público. Por otra parte, debe considerarse que el precepto que la parte actora cita no tiene aplicabilidad en el proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos, ya que éste encuentra sustento constitucional en el artículo 122."

"El artículo 41 que la actora estima violado no es aplicable en la especie, ya que se refiere a la integración de la representación nacional a través de procesos electorales federales que de ninguna manera es la naturaleza de la elección de Consejeros Ciudadanos, ya que por estos procesos electorales federales se realiza la elección de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión así como de la Asamblea de

559  
599

## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 81 -

Representantes del Distrito Federal, todos ellos órganos del estado que ejercen poder público."

"Por otra parte, pretender identificar a los Consejos de Ciudadanos con órganos de representación nacional es erróneo, así se ha razonado anteriormente, además, en ese supuesto, la Constitución General sí se vería conculcada, pues llevaría a desconocer que estos órganos de representación vecinal y de participación ciudadana no están conceptuados como depositarios de poder público, que para la Federación se precisa en el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, conforme al artículo 49 constitucional y para el caso del Distrito Federal tampoco se ubican entre los órganos locales de gobierno que establece el inciso b) de la fracción I del artículo 122 de la ley Fundamental."

"En el improbable supuesto de que el artículo 41 constitucional se considerara aplicable, sería pertinente atender de una manera integral su contenido y no como lo hace la actora en forma descontextualizada, seleccionar con criterios parciales sólo algunos términos y frases de dicho precepto llevándolos fuera del tema a que están vinculados. Ello lleva a posturas falaces como las asumidas por la actora cuyos argumentos se debilitan a la luz del análisis integral del precepto invocado. Quienes intentan la acción de inconstitucionalidad olvidaron hacer mención del segundo párrafo del citado artículo 41 de la Constitución, el cual dispone que "...la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral...". El ordenamiento secundario que regula esta intervención, expedido por el Congreso de la Unión, con el carácter de reglamentario de

las normas constitucionales relativas a la función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión así como de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, denominado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la precisa en los siguientes términos:"

"Integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral. (Art.74)."

"Integración de los Consejos Locales del Instituto Federal Electoral. (Art.102)."

"Integración de los Consejos Distritales del Instituto Federal Electoral. (Art.113)."

"Integración de las Comisiones de Vigilancia (Art.165)."

"Representación ante las mesas directivas de casilla. (Art. 198)"

"Exclusividad del derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular. (Art.175)."

"El argumento descontextualizado pretende aplicarse también al artículo 122 constitucional, sin embargo, se omite señalar que el inciso e) de la fracción I del artículo 122 constitucional establece en su parte final que "La ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los Consejos Ciudadanos", siendo también un ordenamiento secundario expedido por el Congreso de la Unión con el nombre de Estatuto de Gobierno del Distrito Federal el que precisa para el caso dicha participación, de manera que esta se dará conforme a su artículo 123 en



562  
395

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

lo relativo a "la organización y vigilancia de la elección, en los términos que disponga la ley que dicte la Asamblea de Representantes del Distrito Federal".

"La ley dictada por la Asamblea de Representantes con la denominación de Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal establece los términos de la participación de los partidos políticos con registro nacional en la organización y vigilancia de la elección de Consejos Ciudadanos, como sigue:"

GENERAL DE ASUNTOS

"Integración del Comité Central (Art.42)."

"Integración de los Comités Delegacionales (Art.43)."

"Representación ante las mesas directivas de casilla (Arts.82 a partir de 1997)."

"Representación ante las mesas receptoras de la votación (Art. Sextimo Transitorio, para el proceso de 1995)."

De lo expresado es manifiesto que el "derecho" constitucional a que alude la actora para los partidos políticos tanto por lo que hace a los procesos electorales federales, como al proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos es inexistente, siendo la legislación "secundaria" en obediencia al mandato constitucional respectivo, la que ha determinado en ambos casos el alcance y contenido de su participación en ambos, por lo que también se infiere que no exista contradicción con la norma constitucional al no establecerse en ella de manera expresa una forma determinada de participación de los partidos políticos en procesos electivos."

"VIII. La actora afirma que "Al excluir la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en los preceptos cuya inconstitucionalidad se solicita su invalidez (sic), la participación de los Partidos Políticos en la integración de los Consejos Ciudadanos (sic) en cuanto al derecho de postular candidatos para tales cargos públicos, conculca y violenta dicha ley de manera clara, contundente e inequívoca los preceptos constitucionales señalados." Aseveración que desprende la actora de una argumentación confusa en que hace mención del fin de los partidos políticos expresamente establecido en el tercer párrafo del artículo 41 constitucional, enfatizando el relativo a su carácter de organizaciones de ciudadanos para hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, vinculado con funciones que nunca expresa dicha actora, conferidas por la Constitución General y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal a los partidos políticos o a los Consejos de Ciudadanos, situación tampoco aclarada por la actora, para concluir con la mención constitucional relativa a que la ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los "Consejos Ciudadanos" (sic). Sobre esto se manifiesta lo siguiente: "

"El inciso e) de la fracción I del artículo 122 constitucional no contiene mención expresa de funciones de los partidos políticos, sino que remite a la ley el establecimiento de la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos."

564  
596



ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95



A CABE DE...  
LA NACION...  
LA GENERAL DE AC...

"La aplicabilidad del inciso e) de la fracción I del artículo 122 no depende del artículo 41, al no haberse hecho una autorización expresa al respecto como si se hace en la fracción III del propio artículo 122 constitucional por lo que hace a la elección de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal."

"La "exclusión de los partidos políticos en cuanto a la postulación de candidatos a Consejeros de Ciudadanos no conculcan ni violentan los artículos 41 y 42 dado que éstos no establecen expresamente tal situación sino que remiten la regulación de su participación en procesos electivos a la legislación secundaria."

"Los Consejos de Ciudadanos no constituyen órganos de poder público. En efecto, el poder de que está investido el Estado para realizar sus fines, es precisamente el poder público o poder estatal, que se desenvuelve en las tres funciones clásicas: la legislativa, la administrativa o ejecutiva y la jurisdiccional. A los consejos de Ciudadanos no corresponde el ejercicio del poder público, al no corresponderles ninguna de las funciones con las que se desarrolla aquél, y esto está claramente establecido en la propia Constitución."

"IX. Provoca extrañeza observar que la actora al referir la parte final del inciso e) de la fracción I del artículo 122 constitucional, enfatice la palabra "integración" y omita considerar el término "proceso", que en la especie, semánticamente están vinculados en un contexto que refiere necesariamente el conjunto de actos encaminados a la conformación de los

Consejos de Ciudadanos. Igualmente omite la actora subrayar la frase constitucional relativa a que la ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en ese proceso de integración. Los actos que conforman este proceso de integración se contienen como bases en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que constituyen a su vez los términos conforme a los cuales legisló la Asamblea de Representantes en cumplimiento del mandato constitucional contenido expresamente en el inciso g) de la fracción IV del mismo precepto."

"Es así que este órgano local de gobierno del Distrito Federal, en estricta sujeción a lo anterior, enumera en el artículo 39 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal el conjunto de actos que comprende el proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos, mismos que son desarrollados en los artículos que se contienen en las Secciones Primera a Décima del Capítulo II del Título II del mencionado ordenamiento."

"X. La parte actora señala que los artículos 41 y 122 constitucionales ""usan los mismos términos"" y que por lo mismo ""deben tener una interpretación consistente"", entendiendo la actora como tal la equivalencia o igualdad en su aplicación, lo cual no es exacto ya que la ""consistencia"" en la acepción aplicable al caso se refiere a una relación de coherencia entre las partes de un todo y no a la igualdad. El marco jurídico que regula la elección de los integrantes de los Consejos de Ciudadanos guarda entre sí perfecta coherencia, pues la interpretación que en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y en la Ley de



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 87 -

Participación Ciudadana del Distrito Federal se da a la participación de los partidos políticos emana de las normas constitucionales que la rigen sin que exista ambigüedad o contradicción alguna al no darle estas normas un significado específico a esa participación."

"Los textos que la parte actora cita como base de su afirmación coinciden en el uso de dos palabras, a saber, "participación" e "integración" pero la construcción gramatical en ambos no es la que la actora pretende como cierta ("participación de los partidos políticos en los procesos para la integración de órganos de representación"), ya que realmente expresan, por una parte, el "contribuir a la integración de la representación nacional" (artículo 41) y "la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos" (artículo 122, fracción I, inciso e)."

"Esas "contribución" y "participación" son determinadas por una ley secundaria, en el primer caso, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que en la especie establece en su artículo 175, párrafo 1. "Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular" y en el segundo, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, artículo 123 dispone que "Los Consejeros Ciudadanos serán electos por fórmula, integrada por un propietario y un suplente, que en cada área vecinal en que se dividan las Delegaciones podrán presentar para su registro los ciudadanos vecinos del área correspondiente, en los términos que establezca la ley. ... Los partidos

políticos con registro nacional participarán en el proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos en lo relativo a la organización y vigilancia de la elección, en los términos que disponga la ley que dicte la Asamblea de Representantes del Distrito Federal".

"La afirmación de la actora es temeraria, pues de la simple lectura de ambos preceptos se evidencia que su redacción no es coincidente como lo pretende y por ello, argüir la necesidad de una "interpretación consistente" se ubica más en una pretensión política que en la realidad jurídica."

"La "participación de los partidos políticos en los procesos para la integración de órganos de representación", que la actora concibe obligatoria en cuanto a la postulación de candidatos tanto para la representación nacional como para los Consejos de Ciudadanos, está prevista tanto en el artículo 41 como en el 122 de la Constitución, pero en ambos casos la determinación de esa participación no se define en el texto constitucional sino que es precisada por el legislador ordinario en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. "

"La aplicabilidad del inciso e) de la fracción I del artículo 122 no puede derivarse del artículo 41 constitucional, por las siguientes razones:"

"La validez de cada uno de los preceptos deriva de su propia naturaleza constitucional como norma suprema y fundante para cada una de las distintas materias de que tratan."



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 89 -

"No existe una remisión constitucional expresa en ese sentido, como si se hace en la fracción III del artículo 122 constitucional para la elección de representantes a la Asamblea del Distrito Federal."

"Ambos preceptos remiten a una ley secundaria."

"Ninguno de los dos preceptos define concreta la participación de los partidos políticos en los procesos electorales y menos aún establecen su exclusividad en la postulación de candidatos."

"Si el artículo 41 contuviera un derecho absoluto para que los partidos políticos postularan candidatos y con ellos conformaran cualquier órgano aún los que no son representación nacional o de poder público, sería inútil la previsión del inciso e), fracción I del artículo 122, puesto que esa participación en los términos que la interpreta y sostiene la actora tendría ya una base constitucional (artículo 41). Lo cierto es que al establecerse en el artículo 122 la base constitucional que debe desarrollar el Estatuto de Gobierno y la Ley, el legislador constituyente da participación a este tipo de órganos. Ni siquiera se puede sostener que quiso diferenciarlo del 41, puesto que se trata de dos cosas totalmente distintas."

"XI." La actora, se refiere al debate parlamentario ocurrido en la Cámara de Diputados de la LV Legislatura con motivo de la Iniciativa del Ejecutivo Federal para reformar, adicionar y derogar diversos preceptos constitucionales, entre ellos el 122, respecto al cual el Diputado Salvador Abascal "consideró necesario que la elección de los ciudadanos consejeros debe hacerse precisamente a través de los Partidos

Políticos, por contar con la estructura, plataforma, prerrogativas de ley, compromisos pragmáticos y doctrinales", concluyendo la actora que "adición aprobada por la Cámara de Diputados y por su Colegisladora prueba de manera fehaciente e indubitable que los partidos políticos no sólo tendrían el "derecho ya otorgado por la propia Constitución en su diverso artículo 41 de participar en los procesos electorales, en la integración de los órganos electorales y en la postulación de candidatos", sino también se quiso enfatizar y destacar su papel preponderante en la integración de tales Consejos Ciudadanos, cuyo concepto incluye, sin lugar a dudas, desde el derecho a postular candidatos hasta la integración de los órganos electorales, calificación, vigilancia e impugnación del proceso electoral en sí mismo", omitiendo la parte actora, señalar que el artículo 41 se refiere a los procesos federales para integrar la representación nacional y ejercer el poder público. A este respecto, se consignan las siguientes precisiones:"

"La propuesta de modificación del Diputado Salvador Abasca de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional en la LV Legislatura de la Cámara de Diputados no fue razonada por él mismo ni debatida por los restantes miembros de la misma Cámara, de suerte que si bien se trata de la afirmación de un Diputado Federal, tiene también el carácter de una opinión personal que no refleja necesariamente el sentir de todo un órgano legislativo, en virtud de que lo aprobado por éste tiene un significado gramatical específico cuya validez deriva de su propio contenido en la Constitución General y no de



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 91 -

una forzada interpretación a la luz de otro precepto del mismo rango, con el que la única relación que guarda es la pertenencia al texto constitucional."

"La propia confesión de la parte actora hace prueba en su contra. No hay en el texto del artículo 122, fracción I, inciso e) de la Constitución General, ninguna disposición cuya redacción concuerde en lo más mínimo con la afirmación de la misma actora, citando al Diputado Abascal en el sentido de que "la elección de los ciudadanos consejeros debe hacerse precisamente a través de los Partidos Políticos..." Si esa fue la intención del Partido Acción Nacional y del Diputado Abascal resulta lamentable que el texto propuesto en el Pleno de la Cámara y el aprobado que figura como inciso e) de la fracción I del artículo 122 no concuerden en absoluto con la posición partidista o razonamiento del propio Diputado."

"La misma propuesta y el mismo texto aprobado dejan a la Ley el establecimiento de la participación de los partidos en el proceso de integración, y dejan también al mismo Estatuto de Gobierno la determinación de las bases de integración de los Consejos."

"No hay pues ninguna "adición" aprobada concordante con la posición partidista del Diputado Abascal."

"Es pertinente señalar que ni la iniciativa del decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 78, 89, 104, 107, 122 así como el Título Quinto, se adiciona una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al artículo 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos ni su Dictamen correspondiente contemplaron la participación de los partidos políticos, haciéndose manifiesto que la parte actora o bien desconoce los documentos que integraron el proceso de la reforma constitucional aludida o pretende su manipulación cuando afirma que "no se cuestionó o dudó de que los partidos políticos no sólo participarían en la integración de los órganos electorales de los Consejos Ciudadanos, en la participación y vigilancia del propio proceso electoral, sino que resultaba obvio y evidente que igualmente los Partidos participarían postulando candidatos para tales funciones públicas en la integración de los Consejos Ciudadanos" (sic)."

"XII. El calificar de circunstancial la congruencia normativa que guarda el artículo 122 constitucional, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, implica un desconocimiento claro del principio de jerarquía normativa que consagra el artículo 133 de la Carta Magna a cuyo cumplimiento no puede calificarse de violatorio. Si bien es cierto que el sustento de toda norma es la Constitución General, también lo es que para el caso del Distrito Federal, como un régimen de excepción, la propia Constitución prevé una vinculación necesaria e indisoluble que acota el ejercicio de la función legislativa de la Asamblea de Representantes, a través de las bases que ordenadas en la Constitución para el Congreso de la Unión (artículo 122, fracción I), se establecen en el Estatuto de Gobierno y a los términos que el propio Congreso dicte en las materias que

565  
600



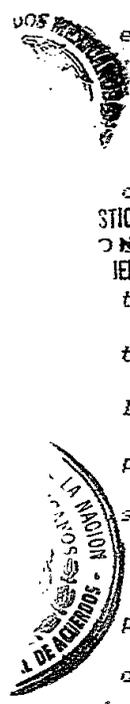
ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

expresamente se otorgan a la Asamblea de Representantes  
artículo 122, fracción IV, inciso g)."

"Precisamente en la materia de participación  
ciudadana, el Estatuto de Gobierno dentro del marco  
Constitucional, establecido en su Título Sexto, bases y  
términos, concretos y expesos de los que necesariamente  
tuvo que partir la Asamblea de Representantes al expedir  
la Ley de Participación Ciudadana y regular en ella el  
proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos y  
sus funciones."

"De ahí que a la Asamblea de Representantes,  
para que el ejercicio de sus funciones se ubique dentro  
de lo que ordena la Constitución General, no le es dable  
separarse de lo que determine el Estatuto de Gobierno y  
menos aún cuando dichas determinaciones son ordenadas por  
la Constitución en materias específicas como es el caso  
de la fracción I, inciso e) de su artículo 122.  
Manifiesto el vínculo jerárquico entre el Estatuto de  
Gobierno y la Ley de Participación Ciudadana no puede  
entenderse el reproche a la constitucionalidad de la ley  
si lo mismo no se predica respecto del Estatuto. En  
efecto, no se trata solamente de expresar como una mera  
opinión que el Estatuto "contradice la letra y el  
espíritu de los preceptos constitucionales que por este  
medio se consideran violados". Jurídicamente  
correspondería haber hecho valer la supuesta  
contradicción del Estatuto con la Constitución Federal  
ante el órgano competente."

"No es lógico ni jurídico pretender hacer un  
examen de la Ley de Participación Ciudadana de manera  
aislada y fuera de su contexto como lo hace la actora,



ESTADO

pues este ordenamiento se inserta, como expresamente lo reconoce la parte actora en su escrito inicial, en una estructura jurídica jerárquicamente determinada primero por la Constitución Federal y de acuerdo a ella por el Estatuto de Gobierno. De ello resulta que la existencia y validez de la Ley de Participación Ciudadana se debe a dos normas fundantes, por un lado la Carta Magna y por otro el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de suerte que el planteamiento de controversias respecto de aquellas leyes expedidas por la Asamblea de Representantes en materias en las que el Estatuto de Gobierno expresa bases y términos precisos conllevaría la necesidad de impugnar previamente el citado Estatuto. Lo anterior responde y anula la afirmación de la actora en el sentido de que el cumplimiento de la "jerarquía de leyes" de la Ley de Participación Ciudadana respecto del Estatuto de Gobierno no es óbice para su pretensión, por lo que no se entiende la magnitud del obstáculo requerido por la actora si precisamente es el respeto de esa jerarquía lo que se pretende soslayar, negándole validez."

"XIII. Al señalar la actora que la naturaleza y función de los partidos ha sido postular ciudadanos a puestos de elección popular y que "los Consejeros Ciudadanos, de acuerdo con el artículo 122 constitucional se eligen por medio de elección directa" concluye erróneamente que tanto la Ley de Participación Ciudadana como las reformas al Estatuto de Gobierno desvirtúan esa naturaleza y función... La elección popular tiene una connotación precisa desde la Constitución General y a ella se atribuyen efectos específicos. En esta línea, se



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 95 -

circunscribe por los artículos 110 y 111 de la Constitución Federal el término de elección popular a los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, Diputados y Senadores al Congreso de la Unión. Además, el propio ordenamiento determina un régimen de "inmunidad o fuero constitucional" y de responsabilidad política para los representantes de elección popular, lo que no les está atribuido a los Consejeros Ciudadanos."

"Por otra parte, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal distingue claramente entre los Consejeros Ciudadanos y los representantes de elección popular. Así, en la fracción I de su artículo 20 relativo a los derechos de los ciudadanos del Distrito Federal, dispone el de votar y ser votados para los cargos de representación popular y los de Consejeros Ciudadanos; y en las fracciones III y IV del artículo 23, por lo que hace a sus obligaciones, distingue entre el desempeño de los cargos de representación popular y el desempeño de las funciones de Consejeros Ciudadanos."

QUINTO.- El informe del Presidente de la República se rindió en su representación por el Secretario de Gobernación en los siguientes términos.

## "INFORME"

"Es cierto el acto que se atribuye al titular del Ejecutivo Federal, consistente en la promulgación de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, por cuanto integra los artículos del 60 al 68 y 71 que impugna específicamente la parte actora. Desde luego manifiesto que la promulgación del ordenamiento legal es

un acto apegado a las disposiciones constitucionales que la rigen y que precisamente se hizo en cumplimiento de las mismas. La referida ley fue promulgada para su debida observancia, en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Federal confiere la fracción I, del artículo 89 constitucional y conforme a lo dispuesto por el artículo quinto transitorio del decreto publicado el veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y tres, que reforma diversos artículos de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 32, fracción IX, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal."

"El decreto presidencial, impugnado sin expresar razón por algunos representantes a la Asamblea del Distrito Federal, lo expidió el titular del Poder Ejecutivo Federal, Ernesto Zedillo Ponce de León, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los diez días del mes de junio de mil novecientos noventa y cinco y, debidamente refrendado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, Oscar Espinosa Villarreal, se publicó en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal y en el Diario Oficial de la Federación, el lunes doce de junio del mismo año."

"Cabe señalar que el acto promulgatorio emitido por el Ejecutivo Federal, corresponde a una ley que desde su iniciativa, como durante su formación fue debidamente presentada, dictaminada, discutida, hasta ser expedida por el órgano legislativo local para el Distrito Federal, en uso de la facultad que le atribuyen los artículos 122, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal y 42, fracción IX, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y de conformidad con las bases que la enmarcan y



567  
602

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

la preceptúan, tal como lo establece la fracción I, inciso e), del mismo artículo 122 constitucional."

"Por lo anterior, el decreto promulgatorio se expidió en correcto uso de las facultades que la Ley Suprema le confiere al Presidente de la República, y con estricto apego al mandato constitucional, al haberse observado en todo momento los requisitos formales y materiales que para tal efecto se establecen por la propia Carta Magna para su vigencia, así, es de explorado Derecho que la demandante debe probar su acción y demostrar al juzgador cuáles son las razones en que se fundamenta para impugnar la inconstitucionalidad de la norma. El Ejecutivo Federal sostiene la legalidad de sus actos y lo confirma con la mera publicación de la ley y de su propio decreto, toda vez que, el acto presidencial y la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal lejos de contrariar la Ley Suprema, se apegan plenamente a ella, y en ningún momento transgreden lo preceptuado por los artículos 41 y 122 constitucionales."

"En este orden de ideas, solicito sean desestimados los conceptos de invalidez que pretende hacer valer por la parte actora."

"CAUSALES DE IMPROCEDENCIA"

"Previo al estudio de la constitucionalidad de la Ley impugnada, solicito se analice si en el presente asunto se actualiza alguna de las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, en virtud de que dicho precepto obliga a examinarlas de oficio."

"RAZONES Y FUNDAMENTOS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY"

"1.- Resulta infundado lo argumentado por la parte actora en el sentido de que los artículos 60 al 66 y artículo 71 de la Ley de Participación Ciudadana de Distrito Federal, excluye a los partidos políticos con registro nacional, y consecuentemente, se les priva del derecho constitucional que les confiere los artículos 41 y 122, fracción I, inciso e), de nuestra Ley Suprema, de participar en la integración de los Consejos Ciudadanos, por los razonamientos siguientes."

"Es importante dejar establecido lo dispuesto en los artículos 41 y 122, fracción I, inciso e) constitucionales, que a la letra dicen:"

""ARTICULO 41.- (...)"

""Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.""

""(...)"

""ARTICULO 122. (...)"

""1.- Corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que se determinarán:"

""(...)"

""e) Las bases para la integración, por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un consejo de ciudadanos para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación, de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes. La Ley establecerá



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 99 -



SUPREMA CORTE DE JUSTICIA  
 DE LA NACION  
 SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

participación de los partidos políticos con registro  
 nacional en el proceso de integración de los Consejos  
 Ciudadanos."

"(...)"

De lo transcrito, se desprende fehacientemente  
 que la Constitución Federal determina la participación de  
 los partidos políticos en la vida democrática del País, y  
 las leyes secundarias desarrollan ese derecho  
 constitucional, como acontece en el caso de la Ley de  
 Participación Ciudadana del Distrito Federal, que regula  
 su intervención en el proceso de integración de los  
 Consejos Ciudadanos, con sujeción además a las bases que  
 para ello ha dispuesto el Estatuto de Gobierno del  
 Distrito Federal, de lo que resulta que dicho  
 ordenamiento legal en ningún momento contradice lo  
 establecido en la Carta Magna."

Luego entonces, si bien es cierto que los  
 artículos impugnados se refieren al registro de fórmulas  
 de candidatos para Consejeros ciudadanos, también lo es  
 que en el correspondiente proceso de integración sí  
 participan los partidos políticos con registro nacional."

Lo anterior es así, toda vez que los partidos  
 políticos intervienen en la organización y vigilancia de  
 la elección de Consejeros ciudadanos, a través de un  
 órgano autónomo de carácter temporal denominado Comisión  
 de Integración de los Consejos de Ciudadanos, que  
 funcionará con un Comité Central y un Comité para cada  
 Delegación del Distrito Federal."

En efecto, el Comité Central y el Comité  
 Delegacional, de conformidad con lo dispuesto en los  
 artículos 42 y 43 de la Ley impugnada, se integran entre

otros con un representante de cada partido político con registro nacional."

"Asimismo, atento a lo dispuesto en los artículos 82, 83 y 104 de la Ley citada, los partidos políticos pueden acreditar representantes ante las Mesas Directivas de Casilla, para participar en la recepción y conteo de la votación, e incluso cuentan con atribución expresa para hacer observaciones de incidencias que se suscitaren en el desarrollo de la jornada electoral y en su caso, impugnar el resultado de las elecciones conforme a las disposiciones legales contenidas en la propia Ley."

"En este orden de ideas, es evidente que los partidos políticos con registro nacional participan en el proceso de integración de los Consejos Ciudadanos, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 122, fracción I, inciso e) constitucional. Sin embargo, dicho precepto no establece que deban formar parte de esos consejos, ya que es un órgano de representación vecinal y de participación ciudadana, que se integrará por candidatos electos por el voto libre, secreto y personal de los vecinos de su demarcación territorial, que por derecho corresponde a los habitantes y ciudadanos del Distrito Federal ejercerlo a través de la Ley que ahora se impugna."

"II. Es también infundado lo manifestado por la parte actora al afirmar que se excluye a los partidos políticos del derecho constitucional de postular candidatos para la elección de los Consejeros Ciudadanos, por los razonamientos siguientes."



569

604

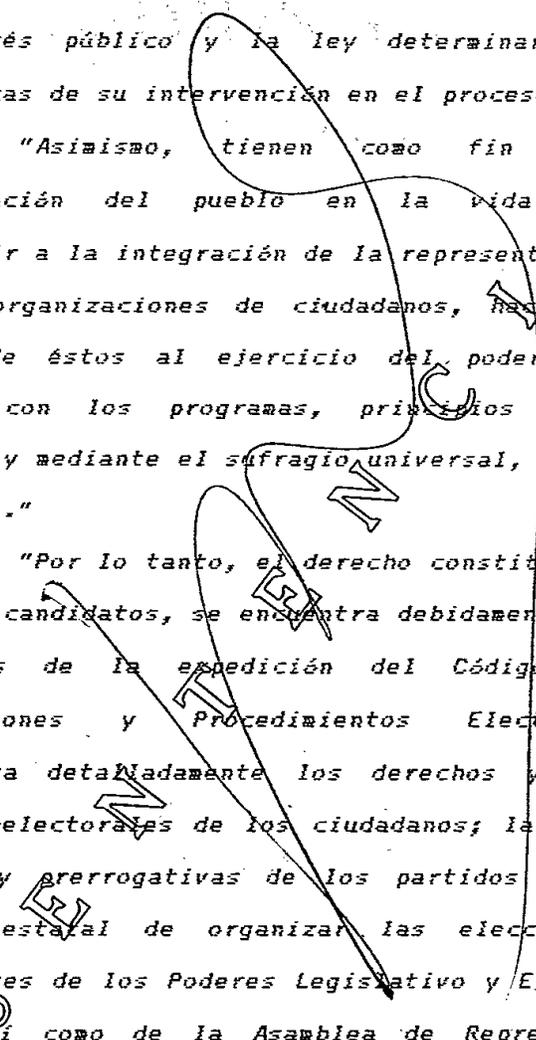
ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

"Los partidos políticos, de conformidad a los dispuesto en el artículo 41 constitucional, son entidades de interés público y la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral."

"Asimismo, tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto directo."

"Por lo tanto, el derecho constitucional de que postulen candidatos, se encuentra debidamente garantizado a través de la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que reglamenta detalladamente los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos; la organización, función y prerrogativas de los partidos políticos; la función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión así como de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; y el sistema de medios de impugnación para garantizar la legalidad de los actos y resoluciones electorales."

"Luego entonces, la parte actora confunde el derecho constitucional de postular candidatos a puestos de elección popular, con el derecho constitucional de los ciudadanos del Distrito Federal para integrar los Consejos Ciudadanos."



"Lo anterior es así, en virtud de que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, regula una materia diferente a la contenida en la Ley de Participación Ciudadana, pues mientras aquél se refiere al derecho de los miembros de los partidos políticos para participar en las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión así como de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ésta regula la intervención de todo ciudadano interesado en resolver los problemas de su comunidad, y quien haya cumplido con los requisitos establecidos en la propia ley, será candidato para integrar un consejo ciudadano."

"En este contexto, ni el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal ni la Ley de Participación Ciudadana, conculcan los derechos de los partidos políticos, toda vez que los Consejos Ciudadanos ni son órganos que integran la representación nacional, ni son órganos que ejercerán el Poder Público -como es el caso del Congreso de la Unión o del Presidente de la República- la naturaleza de los Consejos Ciudadanos es la de Organos de Representación Vecinal, tendientes a establecer mecanismos de participación de la ciudadanía y mecanismos de control de la ciudadanía hacia la administración desconcentrada del Distrito Federal, esto es, hacia las Delegaciones que integran al Departamento del Distrito Federal. Asimismo, son órganos independientes de la Administración Pública del Distrito Federal, lo que, nos permite corroborar una vez más que estos consejos no reúnen la característica de ser órganos de Poder Público."



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 103 -

"En este orden de ideas, los Consejos Ciudadanos son órganos de representación vecinal y de participación en cada Delegación del Distrito Federal; y los partidos políticos, tienen representación dentro de la Asamblea de Representantes, que obtuvieron a través de un proceso electoral, conforme a lo dispuesto por el artículo 122, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"En las relacionadas consideraciones, es de pleno derecho que esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, determine infundados los conceptos de invalidez hechos valer por la parte actora."

SEXTO.- El informe del Jefe del Departamento del Distrito Federal es el siguiente:

"I.- CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DE LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD EMPRENDIDA."

"I.- A pesar de que el H. Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que la demanda de referencia debería ser admitida para su análisis, revocando el auto inicial dictado por el Señor Ministro Instructor, Don Juventino Castro y Castro que correctamente la había desechado, con fundamento en el artículo 64 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional ya citado, por medio de este escrito, para obviar inútiles repeticiones, reitero en todas y cada una de sus partes la diversa promoción que oportunamente hice valer formulando alegatos en el recurso de reclamación correspondiente al expediente No. 1/95 y en el cual sostuve como ahora lo

hago, que no procede el que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación analice este asunto en cuanto al fondo."

"Lo anterior, en virtud de que los preceptos impugnados de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, (en lo sucesivo LPC), constituyen por su naturaleza y propiamente hablando, materia electoral y atendiendo a lo dispuesto por el artículo 105 fracción II de la Constitución, ese máximo Tribunal no tiene facultades para emitir juicio en esa materia. Por lo tanto solicito atenta y respetuosamente que la demanda por la que se ejercita acción de inconstitucionalidad se sobresea, al ubicarse en los extremos normativos de la fracción II del artículo 20 en relación a la fracción II del artículo 19 de la Ley Reglamentaria invocada."

"Este alegato resulta oportuno ya que, aún cuando la improcedencia no parece ser resultado de un "motivo manifiesto e indudable", como lo exige el artículo 25 de la Ley de la materia, según ese Máximo Tribunal, de todas maneras existe y concurre en este caso, puesto que si el propósito normativo de los artículos de la LPC combatidos es la elección de los Consejeros Ciudadanos, resulta obvio que se trata de materia electoral y así se propone que se aprecie por el Pleno, concluyendo que la Corte debe abstenerse de juzgar en ese ámbito."

"Es más, esa propia Suprema Corte en el considerando quinto de su resolución de fecha cuatro de septiembre del año en curso (pag.45), dictada en esta misma causa, por la que admitió la demanda, que respetuosamente solicito se tenga a la vista, sostiene que esa determinación se adopta "sin perjuicio de que se



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 105 -

aborde la cuestión de procedencia en el momento  
de la demanda.

"Este es precisamente el estadio procesal  
adecuado para que el Tribunal Pleno se pronuncie, con  
fuerza, en el sentido de que la Ley Suprema lo  
excluye de conocer la materia electoral. Con ese fin,

reitero las doctas referencias a la etimología, es decir,  
al origen latino de la locución "elección", y a sus  
distintos analogados, a la semántica, y a las  
exposiciones de motivos de los distintos ordenamientos  
aplicables que ya llevé a cabo ese Alto Tribunal, y todos  
conducen al mismo resultado y a la única conclusión

llegada: los preceptos de la LPC, invocados por la parte  
actora, constituyen materia electoral y, vágase la  
redundancia, más aún, la por regular el proceso de  
"elección" de los Consejeros Ciudadanos, por lo que lo  
"procedente resulta, como ahora lo hago, solicitarle el  
sobreseimiento de esta demanda."

"En efecto, las disposiciones de la LPC objeto  
de la acción, relativas a la integración de los Consejos  
de Ciudadanos establecen las reglas que tendrán que  
seguirse en la elección de sus miembros, naturaleza  
electoral que encuentra su origen en la propia Carta  
Magna cuando ordena, en el inciso e) de la fracción I de  
su artículo 122, como contenido del Estatuto de Gobierno  
del Distrito Federal, la determinación de "las bases  
para la integración, por medio de elección directa, en  
cada demarcación territorial, de un Consejo de  
Ciudadanos..." Bases conforme a las cuales correspondió  
legislar a la Asamblea de Representantes del Distrito  
Federal, según se establece en el inciso g) de la

fracción IV del referido artículo 122 de la Constitución, que a la letra ordena: "Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal, en los términos del Estatuto de Gobierno en materias de... participación ciudadana;..."

"En estricto apego a la *lógica jurídica* se infiera que el marco normativo de la integración de los Consejos de Ciudadanos tiene carácter electoral, puesto que indisputablemente el principio que constitucionalmente se dispone es precisamente el de la elección directa, siendo entonces congruente que los preceptos de la Ley secundaria, para darle eficacia a dicho principio desarrollen un proceso de índole electoral."

"2.- La LPC tiene como soporte y fundamento legal a la propia Constitución que regula esta materia en su artículo 122 y al Estatuto de Gobierno que establece las bases conducentes en su Capítulo I del Título Sexto, denominado "De la integración e instalación".

"Para no transcribir aquí todos los preceptos del Estatuto, lo que resultaría ocioso, permítaseme que cite solamente al artículo 123 que establece y precisa el papel de los partidos políticos en la elección de los consejos al disponer que "participarán en el proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos en lo relativo a la ORGANIZACION Y VIGILANCIA de la elección, en los términos que disponga la Ley (la de Participación Ciudadana) que dicte la Asamblea de Representantes".

"De lo anteriormente expuesto se concluye que LA CONSTITUCION primero y el Estatuto después, ordenan imperativamente a la Asamblea legislar en materia de



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 107 -

participación ciudadana y ésta al cumplir el mandato se apegó estricta y cabalmente a lo dispuesto en las Bases establecidas por aquél, además de que el respectivo proceso de elaboración de la ley, en cuanto hace a la DISCUSION Y APROBACION DE LA LPC, estuvo ajustado al marco legal pertinente, por lo que el proceso legislativo fue plenamente válido."

"A mayor abundancia de razones, cabe destacar que el decreto por el que se reformaron los artículos 123 y 125 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de junio de mil novecientos noventa y cinco, no fue impugnado por persona alguna, incluyendo a las entidades denominadas Partidos Políticos, que son los mismos que participan en la Asamblea (con la excepción del Verde Ecologista), por lo que tal Decreto ha causado estado, tiene el carácter de cosa juzgada, es decir, constituye la verdad legal y contra ella no se admite recurso alguno."

"En otras palabras, el Decreto no fue recurrido en tiempo y forma por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualesquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, de lo que se colige que se consintió el multicitado Decreto por lo que es un ACTO CONSENTIDO Y CONSUMADO."

"Así las cosas, la demanda de acción de inconstitucionalidad debe declararse improcedente, en virtud de que el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de junio de mil novecientos noventa y cinco, por el que se reformó el Estatuto, es un acto consentido por todos los partidos políticos,

cuyos miembros integran el Congreso de la Unión; ya que para haber sido procedente, se hubiera requerido, como elemento SINE QUA NON el que se hubiera atacado PREVIAMENTE dicho decreto, puesto que la expedición de la LPC no es sino una consecuencia legal de aquél, un acto que se realizó en cumplimiento de lo mandado por el Estatuto."

"En conclusión, la LPC es un ACTO DERIVADO de un acto CONSENTIDO previamente por los partidos políticos que hoy la impugnan y que por lo mismo tiene el carácter de CONSUMADO; por lo tanto, con fundamento en la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional la demanda de acción de inconstitucionalidad resulta improcedente pues se endereza contra un acto (la LPC), que no es sino una consecuencia de otro que se reputa como consentido y consumado, de conformidad con lo dispuesto por la fracción II, inciso a), del artículo 105 constitucional."

"II.- CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE PARTICIPACION CIUDADANA (LPC) EN LO GENERAL Y RESPECTO DE LOS PRECEPTOS IMPUGNADOS."

"No obstante lo expuesto, para el caso de que por alguna razón que desde ahora adelanto respetuosamente que no comparto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidiera entrar al análisis del fondo del planteamiento formulado, de todas maneras la legislación que fue indebidamente impugnada, se apega en todos y cada uno de sus términos a la Constitución y al resultar consistente con lo ordenado por la Ley Fundamental, así debe declararse por ese Alto



523  
608

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

Tribunal y en consecuencia, negar lo solicitado por los asambleístas promoventes."

"Lo anterior tiene su fundamento en las siguientes consideraciones de hecho y de derecho que a continuación hago valer dentro del presente informe:"

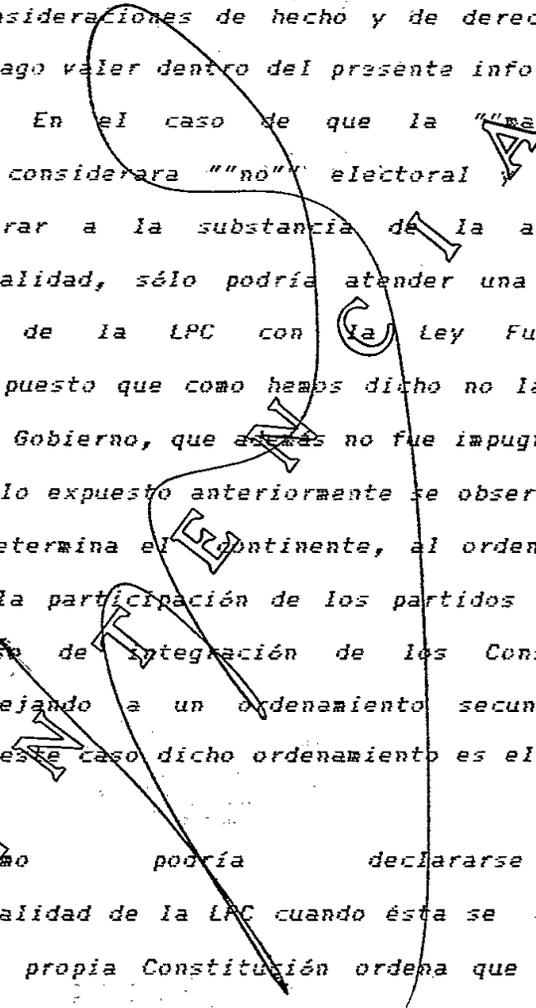
"1.- En el caso de que la "materia" impugnada se considerara "no" electoral y la Corte decidiera entrar a la substancia de la acción de inconstitucionalidad, sólo podría atender una supuesta contradicción de la LPC con la Ley Fundamental directamente, puesto que como hemos dicho no la hay con el Estatuto de Gobierno, que además no fue impugnado."

"De lo expuesto anteriormente se observa que la Ley Suprema determina en el artículo 122 la participación de los partidos políticos en el proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos, dejando a un ordenamiento secundario su contenido. En este caso dicho ordenamiento es el Estatuto de Gobierno."

"Como podría declararse la inconstitucionalidad de la LPC cuando ésta se ajusta al Estatuto y la propia Constitución ordena que así debe ser?"

"La declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley implicaría la del Estatuto y en esa hipótesis el Pleno de la Corte estaría entrando a un ámbito que no se le planteó en la litis."

"2.- Por otra parte, en ningún momento la LPC, en su conjunto o en lo individual respecto a sus artículos 60 al 68 y 71, contravienen lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos



por lo que se refiere a los artículos 41 y 122, que son los únicos que deben estudiarse por ser los únicos que alegan como violentados los quejosos. En efecto, las disposiciones de la LPC mantienen a lo largo de todo su articulado un criterio jurídico sostenido que respeta la intención del Constituyente, puesto que, por otras razones, ni siquiera excluye de participar a los Partidos Políticos dentro de los órganos que crea."

"Para analizar tal apego a la Constitución Política es menester estudiar el marco normativo conducente a tal propósito que en el caso se integra por; i) artículos 41 y 122, fracción I, inciso e) de la Carta Magna, ii) artículos 120 al 132 inclusive del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y iii) la LPC. Dichos cuerpos normativos deben analizarse no solamente desde el punto de vista positivo de su articulado, sino que es indispensable desentrañar el espíritu ratio legis de la norma para así concluir si el legislador ordinario contravino la intención del Constituyente Permanente. El análisis se ceñirá a los preceptos constitucionales que, de manera equivocada, los promoventes de la acción estiman infringidos, es decir, los artículos 41 y 122 Constitucionales."

"El artículo 41 de la Ley Fundamental que, por cierto, aunque lo invoquen los promoventes, no resulta aplicable al caso que nos ocupa, por no tratarse de la creación de órganos del poder público NO PODRIA ser infringido por la LPC."

"Sin embargo, entrando a su análisis, dicho precepto, en su segundo párrafo, dispone con meridiana claridad que: "Los partidos políticos son entidades de

574  
609

## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 111 -

interés público; la Ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral".

Lo contemplado en este párrafo, debe administrarse respecto a los fines de los partidos políticos, lo cual se encuentra señalado en el tercer párrafo del citado artículo 41 de nuestra Carta Magna, llevándonos a la conclusión de que los partidos políticos existen para asegurar y propiciar los espacios de participación de los ciudadanos en sus actividades tendientes a obtener el ejercicio de poder público a través de la opción democrática, es decir, del proceso de elección directa mediante sufragio efectivo, secreto, universal y libre."

"Es obvio el propósito de esa disposición jurídica: se trata de consolidar el procedimiento democrático y la transparencia electoral, finalidades que no se logran de alcanzarse a través del impulso que puedan darle los partidos políticos."

"Ahora bien el tercer párrafo del artículo 41 Constitucional señala con precisión que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática".

"Por lo anterior, se concluye que los partidos políticos existen para asegurar y propiciar los espacios de participación de los ciudadanos en sus actividades tendientes a obtener el ejercicio del poder público. Los Consejos de Ciudadanos nada tienen que ver con tal ejercicio, además de que la Constitución no otorga a los partidos políticos el derecho de postular candidatos a Consejeros Ciudadanos."

"La LPC, en particular su Título II, establece las disposiciones que reglamentan el proceso de elección

y las funciones de los Consejeros Ciudadanos. Dicha Ley no puede violar lo preceptuado por el artículo 41 constitucional, porque no es aplicable al caso que nos ocupa, como sí lo es el artículo 122 de la propia Carta Magna, ya que los órganos (Consejos Ciudadanos) que se integran a la vida política nacional no se dirigen a la obtención del poder público, no pretenden postular campañas de acción tendientes a modificar en todo o parte la actividad de los particulares, imponiéndoles conductas u otorgándoles prerrogativas."

"En efecto, el artículo 41 que los assembleístas estiman violado no es aplicable en la especie, ya que dicho mandato se refiere explícitamente a la integración de la representación nacional a través de procesos electorales federales."

"Por el contrario, de lo dispuesto en el artículo 35 de la multicitada LPC, así como de los numerales 129 y 131 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se aprecia que los Consejos Ciudadanos son una instancia de representación vecinal y participación ciudadana en cada Delegación del Distrito Federal."

"A mayor abundamiento, el artículo 131 del Estatuto, dispone que los programas de gobierno y la ejecución de obras públicas que rebasen el ámbito de una Delegación, se refieran al interés de la Ciudad o a relaciones del Distrito Federal con otras entidades federativas, no estarán sujetos a la intervención del Consejo de Ciudadanos correspondiente."

"Por otra parte, el artículo 129 del propio Estatuto, establece que los Consejos de Ciudadanos aprobarán los programas operativos delegacionales, en los



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 113 -

términos que dispongan las leyes en diferentes materias que dicho precepto lista."

"El hecho de que la aprobación sea vinculatoria en modo alguno hace suponer que los Consejos de Ciudadanos son instancias de ejercicio del poder público. Así por el contrario reafirma que dichos órganos son estructuras de participación ciudadana tendientes al cuidado de sus áreas de convivencia y sin traspasar dicha esfera territorial en caso alguno."

"3.- Ahora bien, respecto a la participación de los partidos políticos para la creación y formación de los Consejos de Ciudadanos, la máxima ley o ley primaria ha dejado a la ley secundaria el establecer los términos y condiciones de esa participación de los partidos, inclusive para su propio financiamiento y, todas estas cuestiones están previstas en la legislación electoral respectiva."

"En el caso concreto que nos ocupa que es el de Ley de Participación Ciudadana, es falso que no se de intervención a los partidos políticos, lo que no se les otorga es el derecho de postular candidatos, de conformidad con el Estatuto de Gobierno."

"En efecto, en perfecta congruencia jerárquica entre las respectivas normas se completó el proceso que ha otorgado plena positividad o vivencia (sic) a los Consejos de Ciudadanos, iniciado en mil novecientos noventa y tres por el Constituyente Permanente al promulgarse el artículo 122, fracción I, inciso e) y el inciso g) de su fracción IV, a lo que prosiguió la acción del Congreso de la Unión con las bases contenidas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y llegar,

finalmente, a la actividad de la Asamblea de Representantes del propio Distrito que expidió la LPC."

"Por otra parte no es que la LPC margine a los partidos políticos, por el contrario les otorga un papel y una función que cumplir; es más, forma parte de los Consejos Ciudadanos, son miembros de pleno derecho de los mismos, pero esta legislación apegándose a la reforma constitucional que se hizo en mil novecientos noventa y cuatro, pretende profundizar en el proceso de "ciudadanización" de las elecciones para la selección de miembros de los órganos asesores o de auxilio o apoyo a las tareas gubernativas como en el caso de esta colaboración ciudadana que está establecida por la Ley que infundadamente se ha atacado como inconstitucional. Pretender identificar a los Consejos de Ciudadanos con órganos de representación nacional es no sólo equívoco sino totalmente erróneo."

"En efecto, varias de las disposiciones de la LPC hacen alusión a los partidos políticos, por ejemplo en el artículo 42 en lo que toca a la integración del Comité Central. Así, su fracción IV señala que se integra el Comité Central por un representante de cada partido político con registro nacional e igual sucede con el Comité Delegacional, luego entonces no están excluidos los partidos de accionar en esta materia, lo que ocurre es que estos Consejos, como su nombre lo indica, no son autoridades, sino que se trata de órganos ciudadanos, de ahí que no proceda que exista contienda electoral entre los partidos."

"Se pretende que los consejeros sean electos por fórmula y que sean seleccionados los ciudadanos que



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 115 -

los integrarán directamente por sus vecinos, por quienes radican en el lugar, más que por los partidos políticos nacionales, porque se ha querido despolitizar, se ha querido hacer del Consejo Ciudadano un órgano para enfrentar la problemática vecinal, la de la comunidad, es decir una entidad que se ocupará de los problemas que corresponderían propiamente al Municipio en las entidades federativas tradicionales."

"De ninguna manera coarta la LPC el derecho de los ciudadanos mexicanos de asociarse y reunirse para tomar parte en los asuntos políticos del país. En primer lugar es discutible que el ámbito "vecinal" corresponda a la esfera de lo político y, en segundo, la ley claramente permite el ejercicio de tales derechos; tampoco deja de lado al sistema de partidos que es elemento fundamental del orden político que establece nuestra Constitución, ni afecta a sus fines."

"4.- El Partido Político, desde el punto de vista de la teoría política constituye una figura intermedia cuya existencia no desconoce la LPC, pero el legislador prefirió que exista un contacto directo entre los ciudadanos y sus candidatos sin que se de la intermediación que pudiera desembocar en la excesiva politización de estos Consejos Ciudadanos, lo cual dañaría profundamente su naturaleza como órganos vecinales."

"La LPC no desconoce la índole de los partidos políticos como entidades de interés público, sino que les asigna el papel que les corresponde. También esta Ley reconoce cuales son sus objetivos o fines y sus prerrogativas fundamentales y se toma en cuenta el



pluralismo político que la propia Constitución prohíbe y promueve."

"Las disposiciones de la LPC no son en ese sentido contrarias a las de la Carta Magna, se apegan a ella pasando por el reconocimiento que se hace de los preceptos que sobre esta materia establece el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, mismos que, como ya se señaló oportunamente en este ocurso, no fueron impugnados ni tachados en cuanto a su fundamento constitucional, por los representantes de los Partidos Políticos que hoy impugnan la LPC extemporánea e inoportunamente, puesto que jurídicamente han sido reconocidos por todos los Partidos."

"Es más, se observa que lo establecido por los artículos 60 al 68 del ordenamiento jurídico invocado es congruente con lo que dispone, el artículo 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que a la letra ordena: "Los partidos políticos con registro nacional participarán en el proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos en lo relativo a la organización y vigilancia de la elección, en los términos de la Ley que dicte la Asamblea de Representantes del Distrito Federal".

"Es obvio que la LPC establece la participación de los partidos políticos en el Consejo en términos de una ley que ha sido expedida por órgano competente, es decir, por la Asamblea de Representantes."

"5.- Cabe concluir en esta instancia que no puede existir duda de que el constituyente deseó dotar a los mexicanos de un régimen democrático de ejercicio del poder y por eso instituyó a los partidos políticos como



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 117 -

entidades tendientes a lograr tal fin dentro de una vida política donde todos los ciudadanos pudieran participar."

"Lo señalado es el verdadero espíritu del artículo 41 de la Norma Suprema, mismo que, en su contenido, no puede ser vulnerado por la LPC porque los partidos políticos existen para los fines que se han señalado y dichos fines no son los que se establecen y orientan a la LPC, puesto que ésta se ocupa del ejercicio del poder, propiamente tal, sino del establecimiento de órganos de colaboración vecinal."

"En efecto, los órganos locales de autoridad en el Distrito Federal están perfectamente definidos en el inciso b) de la fracción II del artículo 122 Constitucional y entre ellos no se encuentran los Consejos de Ciudadanos. La función pública en sus tres vertientes está a cargo del Jefe del Distrito Federal, la Asamblea de Representantes y el Tribunal Superior de Justicia exclusivamente."

"La pretensión de vincular lo dispuesto en el artículo 122, fracción I, inciso e), que dispone que será la ley secundaria la que establecerá la participación de los partidos políticos en el proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos en el artículo 41 de la propia Constitución que señala como fin de los partidos políticos hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder político, para inferir que la participación de dichos partidos ha de ser necesaria e inexcusablemente a través de la postulación de candidatos y oponerse a la postulación exclusiva de ciudadanos resulta totalmente ociosa y fuera de lugar."

"6.- En su demanda, los promoventes señalan que la LPC conculca y violenta los derechos constitucionales de los partidos políticos puesto que expresamente les impide participar en la liza para la elección de los Consejeros Ciudadanos."

"Si eso es así, o como suele decirse, suponiendo sin conceder que así lo fuera, tendrían que haber sido los propios partidos, como sujetos agraviados, los que ejercieran la correspondiente acción de inconstitucionalidad pero cuando se trató el tema que fue cuando se aprobó la correspondiente reforma al Estatuto de Gobierno, no lo hicieron y, por el contrario, suscribieron la naturaleza "no política" de los Consejos y, al no haberlo hecho oportunamente, consintieron el acto, además de que quien ha impugnado la LPC es un grupo de assembleístas, pero no los partidos políticos como tales, por lo que tales assembleístas carecen de legitimación procesal para hacerlo puesto que dicha legislación no les depara perjuicios y también por esta causa debe desecharse la demanda de inconstitucionalidad aludida y dictarse el correspondiente sobreseimiento."

"7.- Por otra parte se insiste en que se da un ajustamiento de la norma local, que es la LPC, a los ordenamientos citados y en especial al Estatuto que, por cierto no ha sido impugnado como inconstitucional, ni ese Alto Tribunal lo ha declarado así, lo que da pie o constituye razón suficiente para rechazar la impugnación de inconstitucionalidad que se ha hecho respecto de su texto. Tanto la Ley de Participación Ciudadana como el Estatuto, están regulando la forma en que participarán



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 119 -

los partidos políticos en esta materia, es decir, en la integración de los Consejos."

"El inciso e) de la fracción I del artículo 122 Constitucional no contiene mención expresa de funciones de los partidos políticos, sino que hace una remisión a la Ley respecto de la participación de éstos. La aplicabilidad de este precepto no depende del artículo 41 Constitucional, al no haber remisión expresa al respecto, por lo que la "exclusión" de los partidos políticos en cuanto a la postulación de candidatos para Consejeros Ciudadanos no conculca ni violenta el artículo 41 muchas veces invocado."

"Resulta evidente que en los diferentes ámbitos de la integración de otros cuerpos como el legislativo, la participación de los partidos es más amplia, pero aquí además de que no se trata de órganos de autoridad, se ha optado por un sistema diferente, lo que no implica que se excluya la participación partidista."

"8.- Por todo lo anterior, podemos decir que tratándose de materia electoral, los argumentos que pretenden hacer valer los quejosos resultan totalmente fuera de lugar, puesto que, el hecho de que se disponga en el Estatuto la posibilidad de postular candidatos a los ciudadanos, implica que se está frente al derecho consagrado por el artículo 41 constitucional, y por consiguiente, en última instancia la acción intentada por el grupo de asambleístas no debería ser declarada improcedente, sino que se configuraría -conforme a derecho- la posibilidad de interponer la excepción de sine actione agis, y por lo tanto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá declarar que no existe

violación alguna al artículo 41 y por consiguiente dejar sin materia la acción de los quejosos, ratificando la constitucionalidad de la Ley de Participación Ciudadana."

"Cabe concluir en esta instancia que no puede existir duda de que el Constituyente se propuso dotar a los mexicanos de un régimen democrático de ejercicio del poder y por eso se instituyó a los partidos políticos como entidades tendientes a lograr tal fin dentro de una vida política donde todos los ciudadanos pudieran participar."

"Lo señalado es el verdadero espíritu del artículo 41 de la Norma Suprema, mismo que, en conclusión, no puede ser vulnerado por la LPC porque los partidos políticos existen para los fines que se han señalado y dichos fines no son los que se establecen y orientan a la LPC. Se insiste: los Consejos de Ciudadanos no constituyen órganos de poder público."

"9.- Por otra parte, suponiendo sin conceder, que la demanda de acción de inconstitucionalidad se considerara procedente, al entrar al fondo del asunto el Pleno tendría que percatarse de que no existe una posible contradicción entre la LPC y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"El párrafo tercero del artículo 41 constitucional a la letra dice que: "Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 121 -

programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo".

"En cuanto a que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, claramente, el artículo 123 del Estatuto de Gobierno dispone que tales partidos participarán en el proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos, en lo relativo a la ORGANIZACION Y VIGILANCIA de la elección y como cualquier observador puede testimoniar la LPC no los excluye de participar en la vida democrática del país."

"Al respecto la demandante enfatiza la palabra "integración" pero omite por completo referirse al término "proceso", que en la especie, semánticamente está vinculado con aquella y ambos integran un contexto que necesariamente alude al conjunto de actos encaminados a la conformación de los Consejos de Ciudadanos."

"Quizá algunas personas, como los señores assembleístas que promovieron la acción, podrían cuestionar que no se respetó el derecho de los partidos políticos para postular candidatos para la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos que son, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público; pero aquí, cabe destacar, como ya se ha hecho a lo largo de este curso, que la naturaleza de los consejos de ciudadanos no coincide con la del Presidente de la República, un diputado, un senador, o un representante de la Asamblea del Distrito Federal, ya que tales consejos son INDEPENDIENTES de la Administración Pública del Distrito Federal, es más, no se les otorga un sueldo o estipendio a los Consejeros,

éstos no son funcionarios públicos, sino vecinos investidos de una función de gestión ante las autoridades."

"La naturaleza jurídica de la institución o figura jurídica del Consejero Ciudadano no contempla las características de la representación nacional (Presidente de la República, Diputado, Senador o Asambleísta), ya que no postula los programas, principios e ideas de algún partido político."

"Aunado a lo anterior, es menester indicar, que la fracción IV del artículo 36 Constitucional dispone que en ningún caso será gratuito el desempeño de los cargos de elección popular que se han reseñado en el párrafo que antecede, o sea que éstos tienen un pago; y, el artículo 115 de la LPC sólo establece una compensación económica para el consejero ciudadano por su asistencia, por lo que no recibe un salario, en el sentido laboral del término, por la actividad que desempeña."

"De lo anterior se desprende que la esencia de los Consejos Ciudadanos no es la del ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas de algún partido político; sino que más bien tales entidades constituyen <sup>los</sup> órganos de representación vecinal, de representación local y participación ciudadana, para intervenir en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de aquellos programas de la Administración Pública del Distrito Federal, que determine el Estatuto de Gobierno para las delegaciones. Son órganos de participación ciudadana para la atención de los múltiples problemas vecinales, para la atención de los intereses de la comunidad vecinal delegacional, entre



580  
615

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

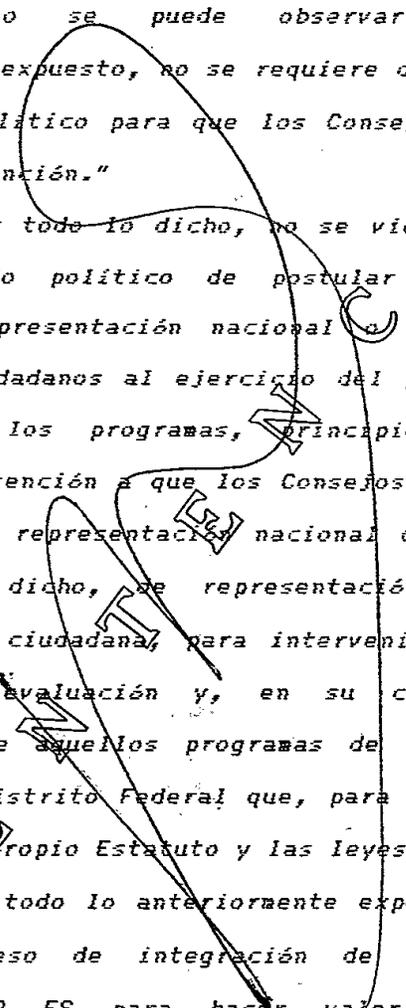
otros fines, en relación a las necesidades y especialidades de los servicios públicos (artículo 114 de la LPC)."

"Como se puede observar de todo lo anteriormente expuesto, no se requiere de la ideología de un partido político para que los Consejos de Ciudadanos realicen su función."

"Por todo lo dicho, no se viola el derecho de ningún partido político de postular candidatos para cargos de representación nacional o local o para el acceso de ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan en atención a que los Consejos de Ciudadanos no son cargos de representación nacional o local, sino que como se ha dicho, de representación vecinal y de participación ciudadana, para intervenir en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación, de aquellos programas de la Administración Pública del Distrito Federal que, para las Delegaciones, determine el propio Estatuto y las leyes aplicables."

"De todo lo anteriormente expuesto se concluye que el proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos NO ES para hacer valer los programas, principios e ideas que postule algún partido político; por el contrario, independientemente del sexo, religión, raza, filiación política, profesión, etc., de los vecinos de cualquier Delegación, lo que se busca es constituir órganos de representación vecinal y participación ciudadana, sin que en ningún momento se pretenda que constituyan órganos de autoridad."

LA NACION  
ACUERDOS



SEPTIMO.- Finalmente se inserta el pedimento que formuló el Procurador General de la República con vista en la demanda y los informes antes transcritos:

"Que con fecha 11 de septiembre de 1995 se dio vista al suscrito con el escrito de demanda y sus anexos, a fin de formular el pedimento correspondiente en los términos del artículo 66 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante referida como "Ley Reglamentaria del artículo 105"); asimismo, el día 4 de octubre de 1995 fui notificado por la Subsecretaría de Acuerdos correspondiente del auto de la misma fecha, por el cual se da vista al suscrito con los informes rendidos por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Presidente de la República y el Jefe del Distrito Federal, como autoridades legislativa y promulgadoras de la ley impugnada en esta acción de inconstitucionalidad.

"Desde este momento, me permito manifestar la procedencia de las pretensiones de la parte actora, en virtud de que efectivamente son inconstitucionales los preceptos materia de la litis, en razón de que el derecho de los Partidos Políticos con registro nacional ha quedado soslayado al negárseles la atribución de registrar candidatos para la elección de los Consejos Ciudadanos, derecho que les está reconocido en el artículo 122, fracción I, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el 41 de la misma Carta Magna."

"En este sentido, me permito ratificar en todos y cada uno de sus puntos, el oficio número PGR/0383/95,

581  
616

## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 125 -



fecha 15 de agosto de 1995, presentado en relación al  
 recurso de Reclamación interpuesto por la parte actora en  
 contra del auto que desechó el escrito inicial de  
 LA CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACION, por considerarlo notoriamente improcedente. En  
 E LA JEFATURA DE LA FISCALIA GENERAL DE LA ADMINISTRACION FEDERAL DE PROSECUCION, en el curso  
 de este recurso manifesté mi opinión encaminada a  
 fundamentar la procedencia del conocimiento por esa  
 Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la cuestión  
 planteada, en virtud de que no considero que la materia  
 de esta litis sea electoral y quede fuera de la  
 competencia de ese Alto Tribunal, pues se involucran  
 derechos políticos que se diferencian de los meramente  
 electorales."



"Partiendo de los argumentos esgrimidos en el  
 diverso oficio ya señalado en que se alegó la procedencia  
 de la presente litis y la competencia del máximo Tribunal  
 del País para conocer de ella, este oficio pretende  
 concentrarse en el fondo del asunto, agregando mayores  
 elementos para la declaración de inconstitucionalidad de  
 las normas generales impugnadas."

"Con esta información, me permito desahogar la  
 vista ordenada, en los siguientes términos:"

"PRIMERO.- Mediante escrito presentado el 3 de  
 julio de 1995, una fracción parlamentaria de la Asamblea  
 de Representantes del Distrito Federal superior al 33% de  
 los integrantes de la misma Asamblea, promovió acción de  
 inconstitucionalidad en contra de las Secciones Tercera y  
 Cuarta, que comprenden los artículos 60 al 68 y 71 de la  
 Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal,  
 publicada en el Diario Oficial de la Federación y en la  
 Gaceta Oficial del Distrito Federal el 12 de junio de  
 1995."

"Los conceptos de invalidez que esgrimen en el escrito de referencia se concentran en alegar la inconstitucionalidad de los preceptos mencionados, al conculcar de manera notoria el derecho de los Partidos Políticos con registro nacional para postular candidatos para la elección de los Consejos Ciudadanos."

"Se alega la exclusión de los Partidos Políticos con registro nacional, privándoseles de los derechos conferidos en los artículos 41 y 122, fracción I, inciso e) de la Constitución Federal, para postular candidatos para desempeñar los cargos públicos de Consejeros Ciudadanos."

"El artículo 41 de la Constitución Federal establece que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos que son, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público."

"En congruencia, el artículo 122, fracción I, inciso e) de la misma Ley Fundamental, al referirse a los Consejos de Ciudadanos, indica que la ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los mismos."

"Los actores alegan que los términos comunes en los artículos 41 y 122 constitucionales, son la participación de los partidos en los procesos para la integración de los órganos de representación. El artículo 41 constituye la base para que los partidos puedan postular candidatos, los cuales, si triunfan en las urnas, se integrarán a los órganos de representación



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 127 -


 No obstante, en el caso de los Consejos de Ciudadanos, la Ley de Participación ciudadana no permite a los partidos políticos postular candidatos para su integración."

"La parte actora argumenta también que la adición del inciso e) de la fracción I del artículo 122 de la Constitución, tuvo como motivo que las facultades del Consejo de Ciudadanos no sólo se limitaran a la evaluación de programas y gestión de acciones, tal como se propuso por el Ejecutivo Federal en su iniciativa correspondiente, sino que se ampliaran dichas facultades para incluir las de supervisión, de control o de aprobación que vinculen a la autoridad por resoluciones de los Consejos. Asimismo, se consideró necesario que la elección de los Consejeros Ciudadanos deba hacerse precisamente a través de los partidos políticos, por contar con la estructura, plataforma, es decir, oferta política dirigida a los ciudadanos, prerrogativas de ley, compromisos programáticos y doctrinales."

"En concreto, la proposición de modificar totalmente el inciso e) de la fracción I, del artículo 122, para quedar redactado en los términos que finalmente la Cámara de Diputados aprobó, al igual que su colegisladora, la Cámara de Senadores, y las Legislaturas de los Estados, quedó plasmada en los siguientes términos:"

"Las bases para la integración, por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un consejo de ciudadanos para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y en su caso, consulta o aprobación, de aquellos programas de la administración

pública del Distrito Federal, que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes. La Ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos ciudadanos.""

"La parte actora hace referencia a la reforma del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de junio de 1995, en sus artículos 123 y 125, mediante las cuales se excluye a los partidos políticos del derecho constitucional de postular candidatos para la elección de los Consejeros Ciudadanos."

"En efecto, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial el 26 de julio de 1994, en su artículo 123 establecía:"

""ARTICULO 123. Los Consejeros Ciudadanos serán electos por fórmula, integrada por un propietario y un suplente, que para cada área vecinal en que se dividan las Delegaciones podrán presentar los partidos políticos con registro nacional.""

"A partir de las reformas de 3 de junio de 1995, el citado artículo 123 dice:"

""ARTICULO 123. Los Consejeros Ciudadanos serán electos por fórmula, integrada por un propietario y un suplente, y en cada área vecinal en que se dividan las Delegaciones podrán presentar para su registro los ciudadanos vecinos del área correspondiente, en los términos que establezca la ley.""

"Cada una de las solicitudes de registro de fórmulas deberá estar avalada por al menos el cuatro por ciento de los ciudadanos que residan en el área vecinal



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 129 -

583  
618

que se trate, inscritos en el padrón electoral federal. La ley determinará los requisitos que deberá reunir la solicitud para los efectos de la identificación y la comprobación de la residencia de los firmantes, así como los procedimientos de verificación. No procederá el registro en los casos en que los órganos competentes comprueben irregularidades respecto de la autenticidad de las firmas o de la residencia manifestada en la solicitud."

"Cada ciudadano tiene derecho de apoyar el registro de una sola fórmula de candidatos. Los partidos políticos con registro nacional participarán en el proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos en lo relativo a la organización y vigilancia de la elección, en los términos que disponga la ley que dicte la Asamblea de Representantes del Distrito Federal."

"En este sentido, la actora argumenta que el hecho de que la Ley de Participación Ciudadana esté de acuerdo con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, reformado el 3 de junio de 1995, en sus artículos 123 y 125, no convierte a dicha ley en un ordenamiento jurídico constitucional, ya que tanto el Estatuto como la Ley violentan las normas constitucionales, toda vez que se niega a los partidos políticos con registro nacional el derecho de postular candidatos para la elección de consejeros ciudadanos. Siguiendo el principio de la supremacía constitucional, ni el Estatuto de Gobierno ni la Ley de Participación Ciudadana pueden anteponerse a la Constitución Federal."

"Agregan los actores que, desde su nacimiento, los partidos políticos han tenido como propósito y tarea

básica postular ciudadanos a los puestos de elección popular. Y los consejeros ciudadanos, de acuerdo con el artículo 122 constitucional se eligen <sup>por</sup> medio de elección directa."

"Concluyen los actores alegando la procedencia de esta acción de inconstitucionalidad, en virtud de que el derecho de los partidos políticos para postular candidatos rebasa en sí mismo la materia electoral propiamente dicha. La materia electoral, que entra dentro de la incompetencia de la Suprema Corte de Justicia del Nación, no puede abarcar el derecho previo que los partidos políticos tienen de participar postulando candidatos."

"Con la vista que se dio a las autoridades promulgadoras y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se rindieron los informes respectivos, que en adelante se analizan."

"El Jefe del Departamento del Distrito Federal presentó su informe relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, solicitando que se sobresea el presente juicio, en virtud de que reitera la opinión vertida con motivo del recurso suprarreferido sobre el contenido electoral de la ley, al señalar que su propósito normativo es la "elección" de los Consejeros Ciudadanos."

"Se ofrecen argumentos para desvirtuar las pretensiones de la parte actora y sostener la constitucionalidad de los preceptos materia de la litis indicando que:"

"1. La base constitucional para legislar en materia de elección de consejeros ciudadanos es el



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 131 -

artículo 122, fracción I, inciso e) y fracción IV, inciso g) de la Constitución Federal."

"2. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 123, cuarto párrafo, establece:"

"Los partidos políticos con registro nacional participarán en el proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos en lo relativo a la organización y vigilancia de la elección, en los términos que disponga la ley que dicte la Asamblea de Representantes del Distrito Federal." "

"3. La discusión y aprobación de la Ley estuvieron ajustadas al marco legal, por lo que el proceso legislativo es válido."

"4. La reforma al Estatuto de Gobierno no fue impugnada, en consecuencia se trata de un acto consentido y consumado. La demanda de acción de inconstitucionalidad es improcedente porque para ello era necesario que se hubiera atacado de inconstitucional previamente al Estatuto, pues la Ley de Participación Ciudadana es un acto derivado de éste. Se trata de un acto derivado de un acto consentido."

"5. En caso de que se considerase a la Ley de Participación Ciudadana de contenido "no electoral", la contradicción se suscitaría entre la misma y la Constitución Federal, pero no respecto del Estatuto que, además insiste, no fue impugnado."

"La declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley de Participación Ciudadana conllevaría la del Estatuto y esa hipótesis no se presentó en la litis."

"6. La Ley de Participación Ciudadana, según el Jefe del Departamento del Distrito Federal, no



contraviene a la Constitución, y guarda conformidad con el artículo 41 de la misma, ya que la naturaleza de los Consejos Ciudadanos no se dirige a la obtención del poder público, son sólo una instancia de representación vecinal y de participación ciudadana."

"El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en sus artículos 129 y 130 establece la competencia de los consejeros y el 131 sus limitaciones."

"7. Por disposición de la Constitución, la Ley secundaria determinará la participación de los partidos en la elección de los Consejeros Ciudadanos, los términos y condiciones en que se llevará a cabo, e inclusive su financiamiento. En la Ley sí se reconoce participación a los partidos políticos, pero no se les otorga el derecho a postular candidatos, de conformidad con el Estatuto de Gobierno."

"Además, los partidos políticos participan en la integración del Comité Central y del Comité Delegacional."

"Como se trata de órganos ciudadanos, no procede que exista contienda electoral entre los partidos. Los Consejeros Ciudadanos deben ser electos por los vecinos a los que van a representar, pues el Consejo Ciudadano es un órgano que se ocupará de los problemas que correspondería atender propiamente al Municipio en las entidades federativas."

"8. La Ley no contraría el fin de los partidos políticos, pero en este caso el legislador prefirió un contacto directo entre el candidato y los ciudadanos. La Ley de Participación Ciudadana reconoce a los partidos como entidades de interés público, sus objetivos, fines y



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 133 -

...gat...as fundamentales así como el pluralismo  
político.

"Lo establecido en los artículos 60 al 68 de la  
Participación Ciudadana es congruente con el  
artículo 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito  
Federal, pues se establece la participación de los  
partidos en los términos del Estatuto y ha sido emitida  
por el órgano competente."

"9. La Ley se ocupa del establecimiento de  
órganos de colaboración vecinal, cuyos fines son  
distintos de los que orientan a los partidos políticos.  
Además, los Consejos Ciudadanos no son órganos de  
gobierno del Distrito Federal "

"El artículo 41 de la Constitución señala como  
de los partidos políticos hacer posible el acceso de  
los ciudadanos al ejercicio del poder político para  
postular candidatos, pero no para postular ciudadanos."

"10. La Ley no impide a los partidos políticos  
participar en la lista para la elección de Consejeros  
Ciudadanos, lo que no lo hacen a partir de la  
postulación de candidatos."

"Los partidos no impugnaron el Estatuto de  
Gobierno del Distrito Federal, y por otro lado quienes  
impugnan la Ley son Asambleístas y no los partidos, por  
lo que se está actuando sin legitimación procesal, ya que  
no existe interés legítimo de los asambleístas, si algún  
derecho se hubiera violentado sería el de los partidos  
políticos, quienes en su caso deberían haber intentado la  
acción."

"11. La Ley de Participación Ciudadana se  
ajusta al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que

no ha sido impugnado como inconstitucional y sí regula la participación de los partidos políticos en la integración de Consejos."

"12. No existe violación al artículo 41 constitucional, pues dejar de postular ciudadanos como candidatos no contradice dicho precepto. En realidad, la demanda se trata de una sine actione agis."

"Por su parte, el Secretario de Gobernación, en representación del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, presentó el 2 de octubre del año en curso, un informe por el que alega la improcedencia de las pretensiones de la parte actora, conforme a los siguientes puntos:"

"1. El acto que se imputa al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos consiste en la promulgación de la Ley de Participación Ciudadana, específicamente los artículos del 60 al 68 y 71 que impugna la parte actora. Manifiesta que tal promulgación está apegada a derecho y a la Constitución, y tuvo el refrendo del Jefe del Departamento del Distrito Federal. Se trata de una ley que tuvo un proceso legislativo local debido y que no transgrede el contenido de los artículos 41 y 122 constitucionales."

"2. Los partidos políticos sí participan en el proceso de integración de los Consejos Ciudadanos, esto es a través de la Comisión de Integración de los Consejos de Ciudadanos, que funciona con un Comité Central y un Comité para cada Delegación del Distrito Federal, dichos comités se integran, entre otros, con un representante de cada partido político con registro nacional."



586

671

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

"Los partidos políticos también pueden acreditar representantes ante las Mesas Directivas de Casilla, para participar en la recepción y conteo de la votación, y pueden hacer observaciones sobre los incidentes que se suscitaren durante la jornada electoral."

"3. No se violenta el artículo 122, fracción I, inciso e) de la Constitución, pues dicho precepto no establece que los miembros de los partidos políticos con registro nacional deban formar parte de los consejos ciudadanos, ya que el Consejo es un órgano de representación vecinal y de participación ciudadana, que se integrará por candidatos electos por el voto libre, secreto y personal de los vecinos en su demarcación territorial."

"El Secretario de Gobernación indica que se está confundiendo el derecho constitucional de postular candidatos a puestos de elección popular, con el derecho constitucional de los ciudadanos del Distrito Federal para integrar los consejos ciudadanos."

"El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales regula una materia diferente a la contenida en la Ley de Participación Ciudadana, aquél se refiere al derecho de los miembros de los partidos para participar en las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como de la Asamblea de Representantes. Esta Ley de Participación Ciudadana regula la intervención de todo ciudadano interesado en resolver los problemas de su comunidad, y quien haya cumplido con los requisitos



establecidos en la propia Ley, será candidato para integrar un consejo ciudadano."

"Concluye el Secretario de Gobernación con el corolario de que los consejos ciudadanos no son órganos que integran la representación nacional, ni son órganos que ejercerán el Poder Público."

"Por último, la Presidenta de la Mesa Directiva de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con fecha 2 de octubre de 1995, rindió su informe en los siguientes términos:"

"1. Solicita que se sobresea la presente acción en virtud de que se actualiza la causal de improcedencia consistente en que la materia de que se trata es electoral, y que está contenida en la fracción IV del artículo 105 constitucional, en cuanto la Ley de Participación Ciudadana regula diversos aspectos relacionados con la elección de consejeros ciudadanos, entre los que destacan los relativos a las fórmulas a través de las cuales serán electos quienes aspiran a ser consejeros ciudadanos y las etapas que comprende el registro de las fórmulas de candidatos, así como las características de la propaganda que podrán utilizar los candidatos registrados en sus actos de proselitismo."

"2. La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal establece las reglas que en la elección de los miembros de los Consejos Ciudadanos deberán seguirse, y que son de naturaleza electoral, teniendo su origen en la propia Constitución, cuando ordena en el inciso e) de la fracción I de su artículo 122, como contenido del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la determinación de "Las bases para la integración, por



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 137 -

medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un Consejo de Ciudadanos..."

"La elección directa como medio para la integración de los Consejos Ciudadanos, es la base para afirmar que tal integración tiene un carácter meramente electoral, legitimado en la Constitución y en el Estatuto de Gobierno."

"3. La materia electoral que no le es atribuida al órgano local con facultades legislativas en el Distrito Federal es evidentemente la del ámbito federal, esto es, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal no puede expedir las normas para su proceso electoral, sino que ello compete al Congreso de la Unión, pero sí puede legislar en la materia electoral tocante al proceso de integración de los consejos ciudadanos. Este argumento lo fundamenta la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en la fracción IV, inciso g) del artículo 122 constitucional."

"4. La Asamblea de Representantes afirma que es errónea la afirmación de la actora en el sentido de que el registro de candidatos es un acto previo al proceso electoral, haciendo un símil con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en que se considera como parte del proceso electoral a los actos preparatorios de la elección, al igual que a las campañas electorales, a los procedimientos para la integración y ubicación de las mesas directivas de casilla, al registro de representantes y a la documentación. El propio artículo 39 de la Ley de Participación Ciudadana regula dentro del proceso de integración de los Consejos de

Ciudadanos la solicitud de registro de fórmulas de candidatos y el registro mismo."

"5. La materia electoral engloba, al parecer de la Presidenta de la Mesa Directiva de la Asamblea del Distrito Federal, las siguientes funciones:

"a) Legitimación del sistema político y del gobierno, de un partido o alianza de partidos o candidato independiente."

"b) Expresión de confianza en personas y/o partidos."

"c) Representación de opiniones e intereses electorales."

"d) Ajuste de las instituciones políticas a las preferencias del electorado."

"e) Movilización del electorado en torno a valores sociales, metas y programas."

"f) Canalización de conflictos mediante procedimientos pacíficos."

"g) Concientización política de la población mediante la explicación del problema y exposición de alternativas."

"h) Integración de la pluralidad social."

"6. Los puntos primordiales de la materia electoral, se concluye, son precisamente los señalamientos constitucionales sobre: uno, el proceso de elección para la legalidad y legitimidad política, y dos, el órgano objeto de la elección."

"SEGUNDO.- A partir de los puntos en litigio planteados por las partes en la demanda de acción de inconstitucionalidad, así como en los informes que se han descrito en el punto anterior, me permito desarrollar mi



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 139 -

588  
663

opinión, para llegar a formular el pedimento correspondiente. Para tal efecto, es menester abordar el tema partiendo desde sus orígenes y tocando puntos de convergencia en el debate que alrededor de la constitucionalidad de la Ley de Participación Ciudadana se ha suscitado."

"La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, fue emitida por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que es la institución política destinada a concretar la democracia participativa en el Distrito Federal. Fue creada para construir una instancia válida de participación popular en las decisiones de gobierno de esta ciudad; para discutir y analizar sus problemas; reglamentar todos los aspectos de la vida cotidiana en el Distrito Federal y buscar, por la vía del señalamiento de prioridades presupuestales y de la actividad directa de la Asamblea, la solución a los problemas propios de una ciudad con la características y la importancia de la de México."

En efecto, la Crónica y Memoria del Primer Período de Sesiones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se refiere al surgimiento de la Asamblea como la respuesta a una necesidad de dar a la ciudadanía un cauce para que activamente participe en el gobierno de su ciudad. Representar a los ciudadanos en la toma de las decisiones públicas, ha sido la dimensión con que la Asamblea ha iniciado su desempeño."

"La composición de la Asamblea refleja la pluralidad de la vida capitalina. Distintas formas de entender la realidad y proponer enfoques para su avance. Confrontación ordenada de puntos de vista, discusión

abierta y franca, interés y vehemencia han dado el perfil de un cuerpo colegiado que quiere contribuir a crear una vida mejor para los habitantes del Distrito Federal.

"Por su parte, el Dictamen de las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, de la Cámara de Diputados, al proponer la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y refiriéndose al contexto en que la misma se creaba, indicó:"

"A partir de su evolución histórica, el Distrito Federal es una institución propia del sistema federal mexicano y se distingue del resto de las unidades que lo integran. Mientras que los Estados se caracterizan por contar con autoridades propias electas por su ciudadanía, así como por estar dotados de autonomía constitucional, el Distrito Federal no es una entidad autónoma. Está sometido a la jurisdicción directa de la Federación. Su gobierno incumbe en conjunto a la Federación y no solamente a las personas que lo habitan, por ello, los órganos de gobierno del Distrito Federal son los del conjunto de la Unión, poderes que cumplen la doble función de gobernar a la Federación y al Distrito Federal, en su carácter de sede de los poderes federales."

"La Asamblea que el Ejecutivo propuso crear contaba con significativas atribuciones normativas, dentro de las que se encontraban la facultad reglamentaria establecida sin perjuicio de la misma que le corresponde al Presidente de la República, en términos del artículo 89, fracción I, de la Constitución, respecto de las leyes emanadas del Congreso de la Unión; se



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 141 -

secreta, por tanto, en los reglamentos conocidos en  
 como autónomo o gubernativo y, en general, en  
 aquellas normas tendientes a asegurar el buen gobierno de  
 la ciudad:"

"El Dictamen en cita, propuso dentro de las  
 facultades de la Asamblea, la de la supervisión  
 permanente de los programas de obras y prestaciones de  
 servicios encomendados a las autoridades administrativas  
 de la capital, como "...función específica de este nuevo  
 órgano de participación ciudadana..."

"Es evidente que la Asamblea de Representantes  
 del Distrito Federal nació como ahora hacen los Consejos  
 de Ciudadanos, como un órgano de participación ciudadana;  
 ahora bien, hasta hoy, ese órgano ha estado integrado por  
 representantes de la ciudadanía propuestos siempre por  
 los partidos políticos."

"Incluso fueron denominados como  
 ""representantes"" y no como ""diputados"" los  
 funcionarios que integran la Asamblea, pues la naturaleza  
 de la misma emana de una vinculación directa con la  
 ciudadanía ciudadana, que conociera de los problemas más  
 íntimos y palpables que le son inherentes."

"No hubo objeción para que estos representantes  
 fueran siempre propuestos por los Partidos Políticos,  
 pues estuvo y sigue estando reconocido el propósito de  
 los mismos de establecer planes y programas propositivos  
 de reforma social, económica y política."

"Continúa diciendo el Dictamen que se comenta  
 que ""La experiencia adquirida en el terreno de la  
 colaboración vecinal hace prueba de que nadie es mejor  
 vigilante de la administración que el propio ciudadano."

El permanente contacto entre la población y los órganos de gobierno constituye un mejor desarrollo de los servicios públicos y a la honesta y responsable conducta de los servidores encargados de prestarlos."

"Se consideró importante establecer que las elecciones de los representantes de la Asamblea del Distrito Federal se regirían, en lo conducente, por las normas electorales federales contenidas en la Constitución y en el entonces Código Federal Electoral. Lo anterior, en función del carácter federal de la Asamblea y, en consecuencia, de la elección que le sirve de origen."

"Se deduce que toda elección que se efectúe en el Distrito Federal, tiene que ser regida por la legislación electoral federal, pues la naturaleza de la misma elección es federal y no local, como sucede en el caso de los Estados miembros de la Federación. Esto es, el Distrito Federal es un territorio federal, por ser sede de los poderes federales y por no haber pasado a constituirse en un Estado más, al menos hasta ahora, a pesar de que esa transformación ha estado prevista en nuestras Leyes Fundamentales de 1857 y de 1917."

"Por lo tanto, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, no puede tocar rubros de materia electoral, pues la misma está conferida exclusivamente al ámbito federal. Es inaceptable entonces concluir que la Ley de Participación tenga un contenido electoral y la materia de la presente litis quede fuera de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 143 -



MINISTERIO DE JUSTICIA  
 GENERAL DE ADMINISTRACION



MINISTERIO DE JUSTICIA  
 GENERAL DE ADMINISTRACION

"La Asamblea de Representantes del Distrito Federal nació gozando de restringidas facultades, dentro de las cuales la de dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, proponer al Presidente de la República la atención de los problemas prioritarios, recibir informes trimestrales de autoridades administrativas, citar a los servidores públicos que se determinen en la ley correspondiente, convocar a consulta pública, formular peticiones al Pleno de la Asamblea, analizar informes semestrales de la propia Asamblea, aprobar los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, expedir su Reglamento Interior e emitir leyes o decretos."

"Los Consejos Ciudadanos hacen ahora con facultades similares a aquellas con las que nació la Asamblea de Representantes, y esto no fue causa suficiente para que los partidos políticos dejaran de proponer a los miembros de la Asamblea; no se explica el por qué ahora se vede ese derecho político de los partidos al participar en un aspecto importante de la vida nacional."

"La Ley de Participación Ciudadana tuvo lugar gracias a las nuevas y ampliadas facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, específicamente en lo dispuesto por el artículo 122, fracción I, inciso e) de la Constitución que a la letra dice:"

"ARTICULO 122. El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales ejercerán por sí y a través de los órganos de

gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución."

"I. Corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que se determinarán:"

"e) Las bases para la integración, por medio de la elección directa en cada demarcación territorial, de un consejo de ciudadanos para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes. La ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos ciudadanos."

"Asimismo, la Ley impugnada encuentra su origen constitucional en el propio artículo 122, fracción IV, inciso g), que a la letra dice:"

"IV. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para:"

"g) Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal, en los términos del Estatuto de Gobierno, en materia de...participación ciudadana..."

"Es claro y evidente que la Ley de Participación Ciudadana debe prever la participación efectiva de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos ciudadanos. No podemos divagar en interpretaciones sobre el texto del artículo 122 transcrito, pues existe claridad del texto constitucional cuando afirma la participación de los



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 145 -

594  
66

partidos políticos en el proceso de integración de los Consejos Ciudadanos, el cual, por imperativo del mandato constitucional mismo, ha de llevarse a cabo precisa y únicamente por medio de la elección directa. Es impropio afirmar que la participación de los partidos políticos se ha previsto en la ley, pues como en adelante explico, la misma ha excluido de hecho la voz y el voto de los partidos políticos, violando así un derecho que les es plenamente reconocido por nuestra Ley Suprema."

"El artículo 36 de la Ley impugnada, al establecer los requisitos para ser miembro de los Consejos, no hace referencia a ninguna condición partidaria política."

"El artículo al referirse al Comité Central, como órgano encargado de la organización y vigilancia de la elección de Consejeros, indica que la integración del mismo será por:"

"I. Seis ciudadanos con voz y voto, designados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de una propuesta de dieciocho personas que le presente el Jefe del Distrito Federal. La designación requerirá la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. En caso de no alcanzarse esa mayoría se realizará una insaculación del total de las personas propuestas a efecto de designar a los propietarios y suplentes."

"II. Cuatro miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, designados por la misma, con voz y voto;"



"III. Un representante del gobierno del Distrito Federal, con voz y voto; y"

"IV. Un representante de cada partido político con registro nacional, con voz pero sin voto.."

"Así, de acuerdo con esta fracción aludida, es una mayoría parlamentaria local, así sea calificada, la que designa a los seis ciudadanos que en el Comité Central tendrán voz y voto, lo que puede implicar una patente inequidad en las tendencias partidistas que estos podrían tener."

"Al respecto, el artículo 45, en sus fracciones IV y V, indica que los ciudadanos referidos en la fracción I del numeral antes referido, deberán no desempeñar o haber desempeñado cargo de elección popular, ni haber sido postulados como candidatos; así como no ser o haber sido dirigentes nacionales, estatales o municipales de algún partido político, en los tres años anteriores al de su designación."

"En la fracción IV del artículo 42, se establece que los representantes de los partidos ante el Comité Central tienen voz, pero no voto."

"Análogamente, el artículo 43, al referirse a la integración de los Comités Delegacionales, indica en su fracción II la participación de un representante de cada partido político con registro nacional, con voz pero sin voto, así como de seis ciudadanos con voz y voto designados por el Comité Central, sin detallar el procedimiento de elección de los mismos."

"En el artículo 71, al referirse a los actos de proselitismo, se establece que en la propaganda de los



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 147 -

candidatos no podrán utilizarse emblemas, frases, leyendas ni colores de partido político alguno."

"Este último artículo se encuentra en la Sección Cuarta, del Capítulo II, Título II de la Ley de Participación Ciudadana, que junto con la Tercera Sección es objeto de impugnación en esta acción de inconstitucionalidad, referentes al registro de fórmulas y a los actos de proselitismo, respectivamente."

"Por otro lado, es importante señalar que la Ley de Participación Ciudadana establece diversas instancias de participación ciudadana en el Distrito Federal, en las cuales no se encuentra una prevención o limitación sobre la participación de los partidos políticos, aunque se aclara que los Consejos Ciudadanos "podrán participar" en ellas. Dichas instancias son:"

"a) Audiencia Pública.- A través de ella, los "habitantes" del Distrito Federal, proponen a la Delegación y reciben información sobre asuntos de administración pública. Cuando sea solicitada por representantes de elección popular, por el Consejo de Ciudadanos respectivo o por representantes de sectores, se convocará con la determinación discrecional del Delegado."

"b) Difusión Pública.- La Delegación respectiva comunicará a los "habitantes" la realización de obras, prestación de servicios públicos o al público, sin efectos de notificación."

"c) Colaboración Ciudadana.- Los "ciudadanos" podrán colaborar con las autoridades delegacionales, en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio competencia de la Delegación."



"d) Consulta Vecinal.- Los "habitantes" podrán emitir opiniones, formular propuestas y plantear necesidades e intereses cuando así lo convoque el Delegado o el Consejo de Ciudadanos respectivo. Los resultados son no vinculatorios, son sólo elementos de juicio para el ejercicio de funciones del convocante."

"e) Instancias de Quejas y Denuncias.- Los "habitantes" podrán presentar quejas relativas a la prestación de servicios públicos o al público, y sobre irregularidades en la actuación de servidores públicos. En este sentido, las instancias delegacionales se presentan como receptoras y gestoras, sujetándose las denuncias a "la ley de la materia"."

"f) Recorridos Periódicos del Delegado.- El objeto es verificar la forma y condiciones en que se presten los servicios públicos, sitios, obras e instalaciones públicos en que la comunidad tenga interés. Estos recorridos se programarán mensualmente por la Delegación. Los "habitantes" podrán exponer "inquietudes" en forma verbal o escrita, opción que deja de garantizar su derecho de petición."

"Por tanto, la Ley de Participación Ciudadana soslaya la actuación de los partidos políticos en la integración de los Consejos Ciudadanos, atentando contra el texto constitucional del artículo 122, fracción 1, inciso e); sin embargo, no impide esa actuación en las diversas instancias de participación ciudadana, lo cual resulta ciertamente inconsistente y hasta absurdo."

"Según el artículo 22 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, los ciudadanos del Distrito Federal participarán, a través de los Consejos Ciudadanos que se



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 149 -

integren para cada Delegación, en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, aprobación, consulta u opinión de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal determinados para las Delegaciones."

TE DE JUSTICIA  
NACIONAL  
GENERAL DE ABOGADOS

"En su artículo 129, el Estatuto de Gobierno establece como funciones de los Consejos Ciudadanos las de aprobar programas operativos anuales delegacionales en materias de seguridad pública, servicio de limpia, agua potable, protección civil, atención social, servicios comunitarios y prestaciones sociales, parques y jardines, alumbrado público, pavimentación y bacheo, recreación, deporte y esparcimiento, construcción, rehabilitación y mejoramiento de la planta física para la educación, la cultura y el deporte y mercados. Esta función de aprobación tendrá un carácter vinculatorio."

"Los Consejos Ciudadanos podrán también recibir quejas o informes de cuerpos de seguridad, del Ministerio Público, y de servidores públicos de la Delegación. Podrán presentar denuncias ante las autoridades competentes; realizar las gestiones ante la Delegación proponiendo la atención de problemas; formular propuestas para la prestación de servicios públicos, proponer proyectos de equipamiento urbano para el mejoramiento del transporte y de la vialidad pública; promover la realización de programas culturales, recreativos y deportivos. Los Consejos Ciudadanos podrán opinar respecto al informe anual de actividades del Delegado y podrán solicitar la presencia de funcionarios delegacionales en sesiones del Consejo."

"Según el artículo 130 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, los Consejos Ciudadanos tienen funciones de aprobación sobre programas operativos delegacionales y tienen funciones de consulta para proporcionar a la Delegación opiniones tendientes a optimar la ejecución de los programas mencionados. Estas opiniones no tienen carácter vinculatorio."

"Los Consejos Ciudadanos tienen también funciones de supervisión de cumplimiento de los Programas Operativos Anuales y de gestión para solicitar a la Delegación la realización de acciones de gobierno. Los artículos 129 a 137 de la Ley de Participación Ciudadana desarrollan las funciones de los Consejos Ciudadanos establecidas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal."

"De todas estas funciones podemos deducir que las facultades de los Consejos Ciudadanos en general no tienen un carácter vinculatorio, pero sí poseen el carácter de órgano de representación popular, calidad reiterada por el artículo 35 de la Ley de Participación Ciudadana, que a la letra dice:"

"ARTICULO 35. Se integrará un Consejo de Ciudadanos como órgano de representación vecinal y de participación ciudadana en cada Delegación del Distrito Federal, por el voto libre, secreto y personal de los ciudadanos vecinos de las mismas, en elección directa, para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal, que para las delegaciones determinen el



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 151 -

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las Leyes."

"TERCERO.- El desarrollo político de México ha requerido y aún requiere que el sistema de partidos sea un elemento de conjugación orgánica de las fuerzas políticas que en el transcurso de nuestra vida nacional vayan articulándose al todo y a éste sirvan."

"En efecto, a partir de 1977, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció las bases para la creación de un sistema plural de partidos políticos, permitiendo el acceso institucional a fuerzas políticas que antes actuaban en el anonimato o en la clandestinidad, garantizándoles un mínimo de elementos indispensables para su desarrollo. Es así como el artículo 41 plasma a nivel constitucional la naturaleza, fines, derechos y prerrogativas de los partidos políticos:"

"ARTICULO 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal."

"Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral."

"Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de

ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio público del poder, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo..."

"El primer párrafo del artículo 41 recoge y amplía las tesis de la soberanía popular, del régimen representativo y del sistema federal, previstas en los artículos 39 y 40 constitucionales, partiendo de la base de que el pueblo es el único titular de la soberanía. Con la reforma política de 1977 se incorpora plenamente el partido político al derecho constitucional mexicano, auspiciando la configuración de un auténtico sistema de partidos. Es así como en el segundo párrafo del artículo 41 de la Constitución se establece expresamente que los partidos políticos son entidades de interés público y que la ley determinará las formas específicas de su intervención electoral. El carácter de interés público que se les otorga a los partidos políticos resulta de capital importancia porque implica la obligación del Estado de asegurarles las condiciones indispensables para que se desarrollen. En efecto, es obligación del Estado fortalecer e impulsar a esas organizaciones, no para crear un pluralismo ficticio, sino, por el contrario, para que respetemos y hagamos valer nuestra conformación plural."

"En este sentido, no podemos dejar de reconocer que en el caso concreto estamos ante un problema de conculcación a la categoría constitucional que se ha otorgado a los partidos políticos en el derecho mexicano, pues al dejar de reconocer su participación efectiva, es decir su capacidad para proponer candidatos a Consejeros

548  
610



ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

Ciudadanos en el Distrito Federal, no sólo se violentan las disposiciones constitucionales relativas al Distrito Federal, sino las que conciernen a los fines de los partidos políticos, sus prerrogativas, sus más altos orígenes y consecuencias."

"A mayor abundamiento, el tercer párrafo del artículo 41 asigna a los partidos políticos los siguientes fines:"

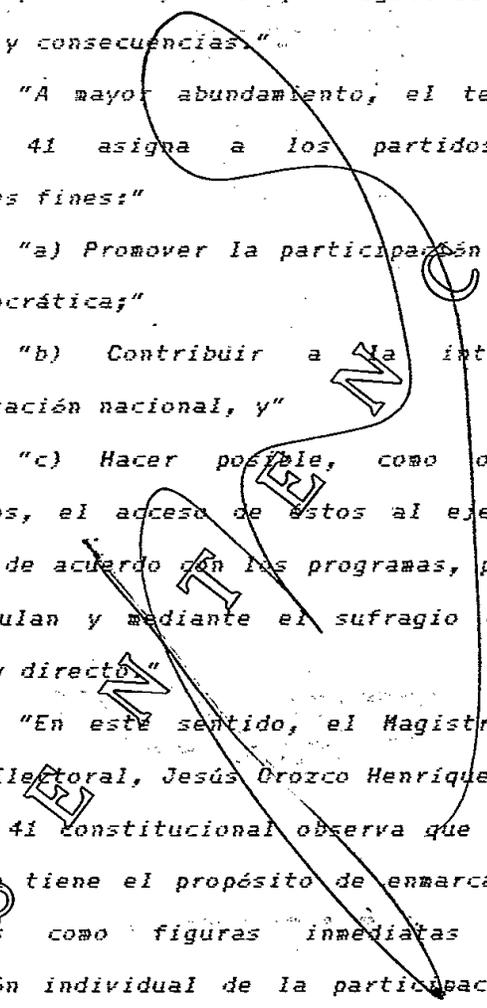
"a) Promover la participación del pueblo en la vida democrática;"

"b) Contribuir a la integración de la representación nacional, y"

"c) Hacer posible, como organizaciones de ciudadanos, el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo."

"En este sentido, el Magistrado del Tribunal Federal Electoral, Jesús Orozco Henríquez, al comentar el artículo 41 constitucional observa que "...la expresión normativa tiene el propósito de enmarcar a los partidos políticos como figuras inmediatas entre la mera concepción individual de la participación popular y la formación de los órganos del Estado; igualmente, se les concibe como institutos de vocación política con funciones permanentes comprometidas con la vida democrática, por lo que no deben limitar su actuación a épocas de campaña electoral."

"La formación de cualquier partido político auténtico -en palabras del doctor Ignacio Burgoa- deriva de la politización de un pueblo y de su educación cívica.



Estas calidades hacen susceptibles a las mayorías populares para participar consciente y responsablemente en la vida política, participación que de manera más o menos espontánea y natural propicia la creación de los partidos políticos. A su vez, la politización y el civismo tienen como base de sustentación un conjunto de condiciones relativamente homogéneas de carácter social, económico y cultural en que viva y se desenvuelva la población de un Estado."

"La participación de los partidos políticos, natural en la vida democrática en todo Estado de Derecho, no tiene por qué ser marginada en el Distrito Federal, pues por su función, en opinión de los analistas del tema, está interrelacionada con la sociedad y el gobierno, mediante la representación y el ejercicio del poder. Esto se explica gráficamente:"

<i>Funciones de los partidos políticos</i>	
<i>Representación</i> <i>(Formación de voluntad política)</i>	<i>Ejercicio del Poder</i>
<i>SOCIEDAD</i>	<i>PARTIDOS POLITICOS</i>
<i>Articulación demandada</i>	<i>Programas y Políticas</i>
<i>Reclutamiento político</i>	<i>Formación de gobierno</i>
<i>Integración individuos</i>	<i>Selección de personal dirigente</i>
<i>Mobilización socialización</i>	<i>Ejercer oposición</i>

"Los Consejos Ciudadanos no deben ser sino el reflejo de la participación efectiva del pueblo en la



631

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

vida democrática, son medio para lograr la integración de la vida y la coadyuvancia con las autoridades administrativas para el buen gobierno de la ciudad. Además estas se integrarán mediante el sufragio libre, secreto y directo. No existe entonces ninguna para que los partidos queden disminuidos ante la integración de los Consejos Ciudadanos, pues esta institución será un medio efectivo para el logro de los fines de los partidos políticos, que como organizaciones ciudadanas, tienen la prerrogativa constitucional de llegar a obtener la representatividad y actualizar los programas y principios que postulan."



"CUARTO. Un punto crucial en la litis fijada por las partes en la presente acción de inconstitucionalidad es la naturaleza de los derechos que se violentan con la exclusión que se ha hecho para que los partidos políticos no puedan proponer candidatos para llegar a ser Consejeros Ciudadanos."

"En opinión del suscrito, los derechos que se violentan son los políticos, sin confundirlos con los electorales; es decir, los ciudadanos de la República, y específicamente, los ciudadanos del Distrito Federal, tienen prerrogativas y obligaciones reconocidas constitucionalmente en los artículos 35 y 36 de la Ley Fundamental, al siguiente tenor:"

"ARTICULO 35. Son prerrogativas del ciudadano:"

"I. Votar en las elecciones populares;"

"II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;"

"III. Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país."

"ARTICULO 36. Son obligaciones del Ciudadano de la República:"

"..."

"III. Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda..."

"IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos, y"

"V. Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado."

"Los ciudadanos son los mexicanos facultados para intervenir en la formación y funcionamiento de los órganos públicos, es decir, tienen capacidad política, y por lo tanto, pueden votar y ser votados, constituir partidos, tratar asuntos políticos y desempeñar cargos públicos."

"Se dice que los derechos políticos son aquellos que corresponden al hombre en cuanto forma parte del Estado. Su denominación no ha sido discutida como la de los derechos individuales, que han recibido los nombres de derechos civiles y derechos públicos, siendo la razón de esta diferencia que su misma etimología ha impuesto el nombre a los derechos políticos, como derechos de ciudad (de "polis", ciudad o Estado) o simplemente como derechos de soberanía."

"Los derechos políticos son verdaderas funciones públicas en la mayor parte de los Estados, donde al mismo tiempo que el aspecto de derecho, tienen



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 157 -

deber u obligación. Así, los derechos al sufragio y elección a cargos públicos se pueden apreciar como derechos políticos en muchas legislaciones positivas, de acuerdo con este modo de juzgar, no sólo se consideran como derechos políticos los de auxiliar a la administración pública desempeñando determinados cargos, y a la administración de justicia actuando como jurado, sino que se impone como obligatorio el sufragio, como ocurre en nuestro país."

"Los derechos políticos tienen y consideran al Estado como fin; así, el proyecto de Declaración de Derechos que Sieyès presentó a la Asamblea Constituyente de Francia, decía que los derechos naturales y civiles exigen para su mantenimiento y desenvolvimiento la existencia de una sociedad vigorosa y articulada, en tanto que los derechos políticos son aquellos por los cuales la sociedad se forma y se conserva."

"Los derechos políticos se predicán del hombre como ciudadano y los derechos individuales, del hombre como persona jurídica."

"Con la exclusión que se ha hecho al soslayar la posibilidad de los partidos políticos para proponer a los integrantes de los Consejos Ciudadanos, se violentan tanto las prerrogativas de los partidos políticos con registro nacional, como las prerrogativas ciudadanas en general, pues se imposibilita que el sufragio sea emitido no sólo de manera universal y secreta, sino con el conocimiento de que quienes son postulantes abanderan ideologías y programas bien delimitados; es decir, los ciudadanos del Distrito Federal no pueden quedar vedados de emitir un voto transparente y consciente de las



PREMA CORTE DE JUSTICIA  
DE LA FEDERACION  
SECRETARIA DE JUSTICIA Y  
ENERGIA



consecuencias del mismo. El ciudadano debe conocer las propuestas y perspectivas del representante que elegirá mediante el ejercicio de su derecho de sufragio, y efectivamente, los Partidos Políticos nacieron como una institución permanente, comprometida con la vida democrática y con la participación popular en la misma."

"El voto o sufragio activo considerado abstractamente es la facultad jurídica del ciudadano que tiene como fundamento la libertad de elegir o seleccionar, mediante una expresión concreta de voluntad, a la persona o personas que se desea formen parte de los órganos de gobierno."

"La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 41, párrafo tercero, señala que el sufragio es universal, libre, secreto y directo. La característica de la "universalidad", atañe propiamente a la titularidad del sufragio, que en México está reservada única y exclusivamente a los ciudadanos mexicanos, así que se trata paradójicamente de una "universalidad restringida". La característica del voto directo, redundante sobre el mecanismo o la manera de ejercitar la facultad de elección que implica el sufragio, si se vota para elegir inmediatamente a los gobernantes es directo, si en cambio se vota para elegir a otros que a su vez seleccionen a los gobernantes, se trata entonces de sufragio indirecto. Finalmente, las características de "libre y secreto" se refieren a la facultad de votar considerada en abstracto; así, el voto es libre porque el ciudadano opta, decide y emite su sufragio para elegir a quien le parezca más adecuado para el desahogo de la posición de gobierno que esté en juego;

578  
633



ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95



REMA CORTE DE JUSTICIA  
E LA IMPUGNACION  
JURISDICCION GENERAL DE ACUERDO



es, es secreto, porque está exento de  
izaciones y presiones de cualquier tipo."

"Los derechos que se están violentando con los  
mentos de la Ley de Participación Ciudadana que se  
impugnan como inconstitucionales, son precisamente los  
derechos políticos, que comprenden al sufragio activo y  
al sufragio pasivo, que son derechos subjetivos  
inalienables del hombre, protegidos constitucionalmente  
de manera celosa y amplia."

"Los derechos políticos están íntimamente  
ligados con el tema de soberanía, hablamos de la facultad  
del pueblo para hacer y ampliar sus leyes, y de su  
derecho de autodeterminación, o sea, de escoger y  
modificar libremente la forma en que habrá de ser  
gobernado. Precisamente para el ejercicio de esta  
facultad, es que se ha elevado al nivel constitucional,  
el régimen de los partidos políticos."

"La protección de los derechos políticos no se  
ha restringido al ámbito constitucional mexicano, sino  
que se amplía en el ámbito internacional en diversos  
pactos, convenios o acuerdos de los que México es y ha  
sido signatario, a saber:"

"a) Pacto Internacional de Derechos Civiles y  
Políticos, suscrito en Nueva York, el 19 de diciembre de  
1966, ratificado por nuestro país el 24 de marzo de  
1981."

"b) Convención Americana sobre Derechos  
Humanos, adoptada en San José, Costa Rica, el 22 de  
noviembre de 1969 y ratificada por nuestro país el 24 de  
marzo de 1981."

"c) Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, adoptada en Nueva York, el 31 de marzo de 1953 y ratificada por nuestro país el 23 de marzo de 1981."

"d) Convención Interamericana sobre la Observación de los Derechos Políticos de la Mujer, adoptada en Bogotá, Colombia, el 2 de mayo de 1948 y ratificada por nuestro país el 24 de marzo de 1981."

"El sufragio activo y el sufragio pasivo, considerados en abstracto, es decir en cuanto a su propia naturaleza intrínseca, constituyen derechos subjetivos fundamentales del hombre, tanto porque en esencia lo son, como porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así lo reconoce y porque desde 1981 el orden jurídico nacional también lo reconoce, en virtud de la ratificación de los documentos internacionales relacionados, que forman parte de nuestro derecho positivo vigente, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución Federal."

"Tratándose los derechos políticos de derechos subjetivos del hombre, protegidos constitucionalmente, la Suprema Corte deberá fallar a favor de su protección y de su inatacabilidad, en virtud de que el espíritu democrático mexicano ha dado reconocimiento a los derechos políticos, y sigue avanzando hacia la plena democratización de la Nación, como núcleo toral de todo Estado de Derecho, situación que la Máxima Carta ha reconocido y que ninguna ley reglamentaria puede violentar."

"QUINTO.- Me he venido refiriendo a la naturaleza de los derechos políticos, como objeto susceptible de protección constitucional por parte de esa



ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

634

Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo, es necesario que los mismos no sean confundidos con la materia electoral, que tratándose de acciones de inconstitucionalidad, queda fuera del conocimiento de la Corte, porque así lo dispone expresamente el artículo 105 de la Constitución."

"Los partidos políticos, como ya se ha analizado, preexisten a todo proceso electoral, su establecimiento tiene un carácter permanente, y su labor no se circunscribe a los procesos electorales. Su actividad, aunque obviamente está en parte relacionada con los procesos electorales, rebasa la mera materia electoral. Así la posibilidad de los partidos políticos de proponer candidatos para ser Consejeros Ciudadanos va más allá del ámbito meramente electoral, pues al vedarse tal posibilidad, se conculcan derechos políticos, que como derechos subjetivos, existen en favor de los ciudadanos en general y son verdaderas prerrogativas partidarias."

"En este sentido, es necesario afirmar que el derecho electoral, en palabras del licenciado Manuel M. Moreno, es el conjunto de principios y reglas que rigen la designación, mediante el voto, de los gobernantes que conforme a la ley deben ser promovidos a sus cargos por elección popular."

"Tanto en el lenguaje político como en el científico suelen emplearse como sinónimos los conceptos sistema electoral, derecho electoral, régimen electoral e, incluso, ley electoral. Esos conceptos contienen, en general, dos tipos de sentidos: un sentido amplio que abarca las normativas jurídico-positivas y



A

C

E

N

E

S

consuetudinarias que regulan la elección de representantes o de personas para cargos públicos, un sentido estricto, por ejemplo, el sufragio o el modo de convertir votos en escaños."

"Es necesario distinguir las siguientes relaciones entre esos conceptos y sentidos:"

"El concepto régimen electoral corresponde por sobre todo al sentido amplio, abarca todos los fenómenos relacionados con la elección. El concepto derecho electoral, por su parte, se refiere a todo lo regulado por ley en relación a las elecciones, es decir, cumple con el sentido amplio, o se refiere al sufragio en cuanto a las condiciones para poder participar en las elecciones y a la configuración de este derecho de participación. En tercer lugar, el concepto sistema electoral se refiere al principio de representación que subyace en el procedimiento técnico de la elección, y al procedimiento mismo por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos, los que a su vez se convierten en escaños o en posiciones de poder público."

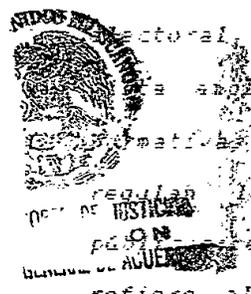
"Lo que se determina a través de un sistema electoral es una cuestión de gran trascendencia, pues tiene que ver con el cumplimiento y la práctica de la forma de gobierno, al estar relacionada con la representación política. Define también el principio que la distinguirá -principio mayoritario o proporcional- y, de entre las diversas técnicas disponibles para alcanzar uno de los dos principios, el procedimiento que se prefiere aplicar."

"Podemos concluir que los términos sistema electoral, derecho electoral, régimen electoral y ley



*Handwritten initials and number: 'C.S.' and a signature.*

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95



electoral nos pueden llevar a delimitar la materia electoral, que es su común denominador. Desde un punto de vista amplio, la materia electoral se refiere a las normativas jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes para cargos públicos. En un sentido estricto, la materia electoral se refiere al sufragio o al modo de convertir votos en escaños."

"La materia electoral es especie, en relación al género derecho político. Todo derecho electoral es político, pero no todo derecho político es electoral, como el derecho de petición o como el derecho que tienen los partidos políticos de postular planes y estrategias y proponer a sus militantes como candidatos a la ocupación de puestos de representación popular. Las cuestiones políticas son todas las relativas a la organización y funcionamiento del Estado, así como la integración de sus órganos. Los derechos políticos son los que han sido otorgados o concedidos al individuo no como hombre, sino como ciudadano, es decir, aquellos que facultan y favorecen sólo a determinado grupo de hombres que cumplen determinados requisitos legales para que queden comprendidos dentro de la categoría de ciudadanía."



"El derecho político es entonces el derecho subjetivo que posee permanentemente todo ciudadano en sus relaciones con el Estado, reconocido constitucionalmente, y que tiene la característica de dar capacidad de participación al ciudadano, principalmente en la integración y en el funcionamiento de los poderes públicos del Estado."

FEDERACION

"En este sentido, el hombre, para cumplir sus fines, tiene múltiples derechos, tales como asociarse, proteger su vida y sus intereses, expresar sus ideas en la prensa, en el libro y en diversas formas, profesar determinadas creencias religiosas, transitar de un lugar a otro, intervenir en la cosa pública; asimismo, el derecho de intervenir en la designación de los individuos que se encarguen del ejercicio del poder, exigiéndoles responsabilidades y hasta removiéndolos de sus cargos, en representación y a nombre de la colectividad. Propiamente este es el derecho político por cuanto que tiende a la integración y funcionamiento del poder público; propiamente este es el derecho que se concula con el texto de la Ley de Participación Ciudadana, cuando los partidos políticos, que son el medio por excelencia que el ciudadano tiene para el ejercicio de sus derechos políticos, quedan limitados en la posibilidad de postular candidatos a posiciones de representación popular en el Distrito Federal."

"Finalmente, en abono de lo anterior y en relación con la necesidad de una pulcra distinción entre los conceptos "derechos políticos" y "materia electoral", solicito atentamente a ese Alto Tribunal se refiera a lo que al respecto expuse en el oficio número 0383/95 del 15 de agosto del año en curso (páginas 2, 32 y 33) que obra en autos."

"SEGUNDA PARTE"

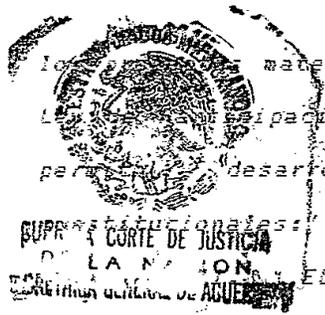
"Con el propósito de reforzar los argumentos que hasta el momento he venido sustentando, y a fin de consolidar el pedimento que formule para que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación declare inconstitucionales

636



ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1995

- 165 -



Supremacía Constitucional:  
Corte de Justicia de la Nación

EL PRINCIPIO DE LA SUPREMACIA CONSTITUCIONAL

"La supremacía de la Ley Fundamental ha sido concebida en la teoría clásica de la Constitución en el sentido de que la norma constitucional prevalece sobre cualquier otra norma del sistema jurídico y sobre los actos de quienes están investidos de autoridad. Así, la Constitución es la ley que rige a las leyes y autoriza a las autoridades. Es la norma jurídica superior, que organiza, da validez y unidad a un sistema político-jurídico. La Constitución debe ser la referencia primera y última de toda norma jurídica del sistema; en consecuencia, la disposición normativa debe ser producida de conformidad con el procedimiento que la propia Constitución establece y su contenido debe ser coherente con los principios dogmáticos y orgánicos que la propia Ley Fundamental contenga."

"La Constitución es válida en sí misma, encuentra su fundamento de validez en la voluntad soberana del pueblo a organizarse con base en los principios que considere convenientes, manifestada a través del Poder Constituyente originario y del órgano revisor de la propia Ley Suprema, de tal suerte que la supremacía constitucional es la manifestación jurídica de la soberanía. Por esta razón todo poder de autoridad debe estar sometido a la Constitución y toda competencia que



se asigne a los diversos órganos del poder debe ser resultado de la voluntad popular."

"El legislador, tratase del Congreso de la Unión, de una legislatura local o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, está igualmente sometido a los principios de la Constitución; asimismo, todo funcionario, federal o estatal, se encuentra obligado a su cumplimiento. Ninguna autoridad del Estado mexicano puede tener más atribuciones o facultades que las que la Constitución le confiere."

"En tal sentido, la supremacía constitucional garantiza que todas las leyes, con la única excepción "de las que se refieran a la materia electoral" sean éstas de carácter federal o local, cuando sean contrarias a una norma constitucional deben ser declaradas nulas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, como resultado de ello, los tribunales de cualquier fuero deben negarse a aplicar tales leyes a los casos concretos."

"La Constitución es la norma hipotética fundamental de todo sistema jurídico, es la expresión de la soberanía popular que se encuentra en la cúspide de todo el sistema jurídico positivo, postula las garantías mínimas para los ciudadanos y establece las bases para la convivencia social."

"Lo anterior queda de manifiesto en la siguiente tesis jurisprudencial:"

"Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito"

"Fuente: Semanario Judicial de la Federación"

"Época : 8A"

"Tomo: III Segunda Parte-1"

"Páginas: 228"

602  
537



ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/75

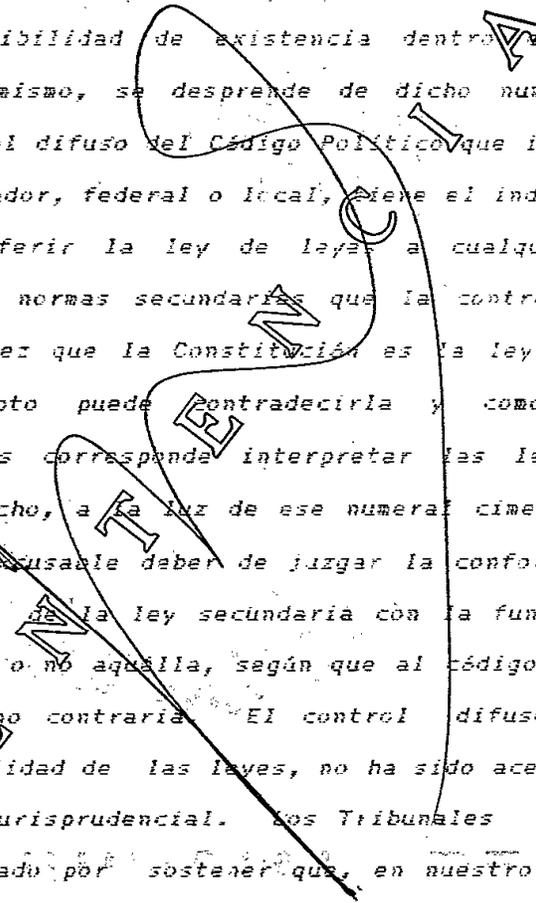


REMA CORTE DE JUSTICIA  
DE LA UNION  
SECRETARIA GENERAL



"RUBRO: CONTROL DIFUSO DE LA  
CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES."

"TEXTO: Del artículo 133 de la Carta Magna, se  
desprende el principio de supremacía constitucional, según  
el cual una norma secundaria contraria a la ley suprema,  
no tiene posibilidad de existencia dentro del orden  
jurídico. Asimismo, se desprende de dicho numeral, el  
llamado control difuso del Código Político que implica el  
que todo juzgador, federal o local, tiene el indeclinable  
deber de preferir la ley de leyes a cualquier otra  
aplicación de normas secundarias que la contraríen; es  
decir, toda vez que la Constitución es la ley suprema,  
ningún precepto puede contradecirla y como a los  
juzgadores les corresponde interpretar las leyes para  
decir el derecho, a la luz de ese numeral cimeros, éstos  
tienen el inexcusable deber de juzgar la conformidad o  
inconformidad de la ley secundaria con la fundamental,  
para aplicar o no aquella, según que al código político  
le sea o no contraria. El control difuso de la  
constitucionalidad de las leyes, no ha sido aceptado por  
la doctrina jurisprudencial. Los Tribunales de Amparo  
se han orientado por sostener que, en nuestro régimen  
de derecho debe estarse al sistema de competencias que  
nos rige según el cual sólo el Poder Judicial de la  
Federación puede hacer declaraciones de  
inconstitucionalidad y no tiene intervención alguna la  
justicia local en la defensa jurisdiccional de la  
Constitución aun en el caso del artículo 133 de la misma,  
en relación con el 128 del propio ordenamiento, que  
impone a los juzgadores la obligación de preferir a la  
Ley Suprema, cuando la ley del estado o local la



contraria, ya que, de acuerdo con los artículos 107 de la ley suprema y primero de la Ley de Amparo, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, es de la competencia exclusiva de los Tribunales Federales de Amparo, y los tribunales de Amparo en absoluto de competencia para decidir sobre las suscitadas con ese motivo..."

"TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO."

"PRECEDENTE:"

"Amparo directo 1157/85. Offset e Impresos, S. A. 14 de marzo de 1989. Unanimidad de votos. Ponentes: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarias: María Guadalupe Saucedo Zavala."

"A este concepto clásico en el constitucionalismo debemos agregar la modalidad introducida con las reformas a la Ley Suprema publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, entre las cuales se encuentra la contenida en el artículo 105 constitucional, al conferir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la categoría de Tribunal Constitucional, con jurisdicción plena, es decir, con facultades para determinar la inconstitucionalidad de leyes con efectos generales; asimismo puede conocer de las controversias constitucionales que se presenten entre la federación, los estados y los municipios."

"Hasta 1994 la Suprema Corte de Justicia podía determinar la inconstitucionalidad de leyes mediante el mecanismo del juicio de amparo que contempla la llamada fórmula Otero, incorporada desde 1847 en nuestro régimen constitucional y que determina efectos sólo para las



ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

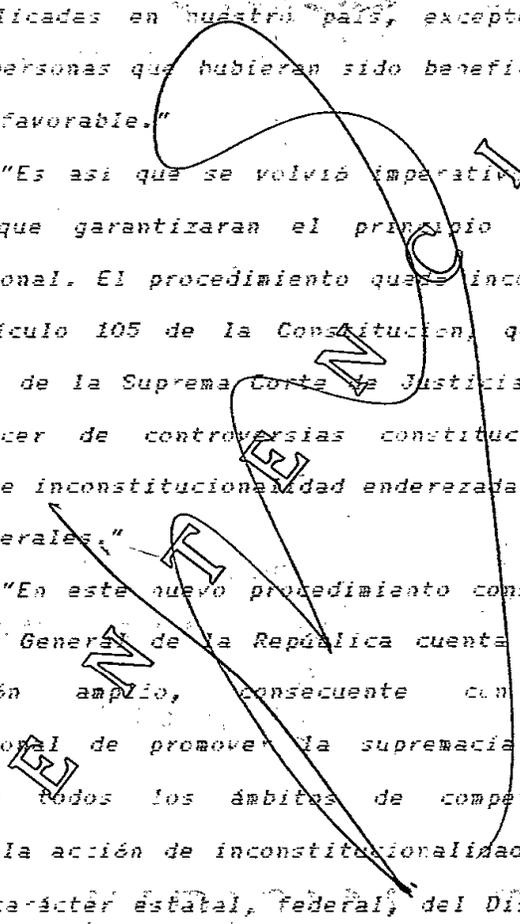
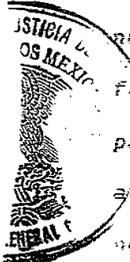
603  
6/8

partes en conflicto en la sentencia del acto reclamado ante el Supremo Tribunal. Sin embargo, durante su vigencia no impidió que en la práctica leyes declaradas como inconstitucionales por el Poder Judicial Federal, fueran aplicadas en nuestro país, excepto respecto de aquellas personas que hubieran sido beneficiarias con una sentencia favorable."

"Es así que se volvió imperativo el encontrar fórmulas que garantizaran el principio de supremacía constitucional. El procedimiento que se incorporó en el nuevo artículo 105 de la Constitución, que amplía las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad enderezadas en contra de normas generales."

"En este nuevo procedimiento constitucional el Procurador General de la República cuenta con un ámbito de acción amplio, consecuente con su misión constitucional de promover la supremacía de la Carta Magna; en todos los ámbitos de competencia, puede ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter estatal, federal, del Distrito Federal o de tratados y convenios internacionales."

"En el ejercicio de esta función, las partes en los juicios deben actuar de manera técnica, responsable, dejando a un lado cualquier consideración política. Las argumentaciones deben estar basadas en estudios profundos de los problemas de constitucionalidad presentados por las normas jurídicas o por los actos que sean atacados de inconstitucionales. Las actuaciones deben tomar como argumentos el espíritu y los textos constitucionales y



deben aspirar a la prevalencia de los principios de estricta justicia."

"La norma constitucional debe tener imperio y supremacía sobre cualquier otra norma; en caso de existir un conflicto entre una norma constitucional y una norma diversa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe decidir qué norma prevalece, en el caso del juicio de amparo la declaración es sólo interpartes, mientras que la nueva acción de inconstitucionalidad que prevé el artículo 105 constitucional plantea la posibilidad de resolver con efectos erga omnes."

"La función de Tribunal Constitucional con jurisdicción plena que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituye una garantía de protección para la ciudadanía de que la supremacía constitucional se mantendrá como un principio fundamental del Estado de derecho."

"Esta nueva facultad a que me he referido tiene sin embargo una limitación: el texto constitucional establece como única excepción el conocimiento por ese Alto Tribunal de la "materia electoral". Sin embargo, la definición de lo que se debe entender por "materia electoral" no se contiene en el texto de la Ley Fundamental ni se ha dado por la Corte Suprema, y siendo esta condición sine qua non para determinar si una norma o un acto de autoridad tiene contenido electoral, representa un requisito de previo y necesario pronunciamiento que se defina qué comprende la materia electoral."

"La función de la Suprema Corte de la Nación como garante de la supremacía constitucional no debe



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/75

- 171 -

limitarse a un mero pronunciamiento sobre la aparente contradicción o no de la norma secundaria con la Ley Fundamental; debe ir más allá, interpretando de manera integral y evolutiva la Constitución, y contrastando el contenido de ésta con la legislación secundaria, buscando las causas primeras y los fines últimos del texto legislado, pues podrá ser posible que la buena intención del legislador no haya tenido la adecuada manifestación en el texto legal, en cuyo caso bastará que la Suprema Corte establezca cómo debe ser interpretada la norma. Pero podría también ser el caso de que una mayoría parlamentaria esté defendiendo posiciones políticas a cuyo efecto violente o deforme el texto legal de modo que guarde una aparente conformidad con la Constitución, en tanto que en el fondo la contravenga."

"En este caso, siguiendo el principio de supremacía constitucional, es improcedente el argumento esgrimido por las autoridades que rindieron sus respectivos informes, pues la Ley de Participación Ciudadana y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal atentan contra el contenido de fondo de la Constitución Federal, al excluir la participación de los partidos políticos en la integración de los Consejos Ciudadanos."

"Específicamente, es improcedente el argumento del Jefe del Departamento del Distrito Federal y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al afirmar que la Ley de Participación Ciudadana es inimpugnable por no haberse atacado de inconstitucional la referida reforma del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y por tratarse entonces de un acto derivado de un acto consentido. Ninguna ley secundaria puede

viciantar el texto de la ley suprema, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"A mayor abundamiento, las reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal fueron publicadas el 3 de junio de 1995 en el Diario Oficial de la Federación, y entraron en vigor al día siguiente, fechas en que aún no tenía vigencia la reforma al artículo 105 constitucional ni su Ley Reglamentaria, razón por la cual no podía promoverse en contra de la mencionada reforma al Estatuto, una acción de inconstitucionalidad."

"En todo caso, además, la fracción legislativa legitimada para promover una acción de inconstitucionalidad en contra de las reformas al Estatuto de Gobierno hubiera sido un 33% de la Cámara de Diputados o de la Cámara de Senadores y no de los integrantes de la Asamblea de Representantes, por lo que el derecho de éstos no puede haber precluido por la inactividad de aquéllos."

"2. REPRESENTACION POPULAR Y CUERPOS COLEGIADOS EN LA EVOLUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"

"En México, históricamente, se han presentado restricciones para participar en elecciones para la integración de cuerpos colegiados de representación popular. Tales restricciones son plenamente atentatorias a los principios más básicos que rigen la vida democrática del país, independientemente de la justificación histórica, sociológica o circunstancial que pretende atribuirseles. Por ejemplo, la Ley Orgánica Electoral de 12 de febrero de 1857, reformada el 5 de mayo de 1869, en su artículo segundo estableció:"

605  
640



ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95



TE DE HISTORIA  
N. O. N.  
ERAL S. A. J. E. S. S.

"No podrán ser electos diputados al congreso federal los individuos que hubieran servido a la intervención o al llamado imperio"

"También, por ejemplo, siguiendo la tendencia de atribuir políticamente a los adversarios, la ley de 16 de agosto de 1863 establecía que quienes prestaron servicios o ejercieron actos expresos de reconocimiento de la intervención extranjera, y los que habiendo tenido cargos o empleos públicos bajo el gobierno nacional, permanecieron en lugares sometidos al enemigo, estaban privados de los derechos de ciudadano, y mientras no fueran rehabilitados por el Congreso o el gobierno de la Unión, no tenían voto activo ni pasivo para las elecciones para los cargos de la federación, ni para los de los Estados. Sin embargo, en agosto de 1867 se modificaron los efectos de dicha ley, ampliando la posibilidad del voto pasivo y activo, pero sin dejar de contemplar restricciones para su ejercicio."

"Si también, en la convocatoria al pueblo mexicano para elegir Presidente de la República, Diputados al Congreso de la Unión y Presidente y Magistrados de la Suprema Corte de Justicia, de 23 de diciembre de 1876, se indicó:"

"ARTICULO 9. Además de las restricciones que establece al ley del 23 de octubre de 1872 para la elección de diputados, no pueden ser electos funcionarios públicos de ninguna clase:"

"I. Los que, como diputados, declararon reelecto al ex-presidente D. Sebastián Lerdo de Tejada, falseando así el voto público."

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
SECRETARIA DE JUSTICIA

"II. Los que contribuyeron directamente a la falsificación electoral durante la administración anterior, apoyándola como autoridades o funcionarios, fabricando falsos expedientes electorales, o ejerciendo cualesquiera otros actos que hayan dado o resultado esa falsificación."

"III. Los que en el llamado octavo congreso hubieren aceptado o aprobado a sabiendas credenciales notoriamente falsas."

"..."

"V. Los que como diputados y senadores en el llamado octavo congreso votaron por la suspensión de la garantía que otorga el art. 20 de la Constitución."

"Por su parte, el artículo 11 de la misma convocatoria, estatuyó:"

"ARTICULO 11. Los que al tiempo de verificarse las elecciones, permanecieren rebeldes al gobierno, no tendrán voto activo ni pasivo en ellas."

"El hecho de que la Ley de Participación Ciudadana restringiera la posibilidad de los ciudadanos del Distrito Federal para participar a través de los partidos políticos en la integración de cuerpos colegiados de representación popular, como lo son los Consejos de Ciudadanos, significa un retroceso palpable en la vida democrática del país, que nos remontaría a padecer de restricciones equiparables a las que se suscitaron en épocas conflictivas y de imposible armonía de la vida democrática mexicana."

"En el régimen actual de constitución de cuerpos colegiados de representación popular, los partidos políticos pueden intervenir para registrar

626

691



ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

... candidatos con el fin de que lleguen a ocupar dichos cargos y llevar al plano público los planes y programas elaborados por las fracciones partidarias. En este sentido, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, regula la posibilidad que tienen los partidos políticos para registrar sus candidatos a cargos de elección popular, como son las diputaciones federales y las senadurías. El artículo 11 por ejemplo, en su segundo párrafo, indica que para integrar la Cámara de Senadores, los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos."

"El artículo 14 señala que para la asignación de diputados de representación proporcional se determinarán los diputados que se le asignarán a cada partido político."

"Conforme al artículo 349 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los partidos políticos nacionales podrán participar en la elección de los miembros de la Asamblea de Representantes, presentando su respectiva plataforma electoral."

"El artículo 22 del citado Código, establece que los partidos políticos con registro, tienen personalidad jurídica, gozan de ciertos derechos y prerrogativas y quedan sujetos a las obligaciones que establecen la Constitución y el propio Código. En este sentido, los partidos políticos deben ajustar su conducta a las disposiciones electorales y constitucionales, para el logro de sus fines."

"En fin, el actual sistema en que participan los partidos políticos, garantiza su desenvolvimiento



para llevar a sus miembros y candidatos a la ocupación de cargos en los cuerpos colegiados de representación popular. No existe razón alguna para que esta prerrogativa de que los partidos políticos sean sea hoy vedada en la integración de los Consejos Ciudadanos del Distrito Federal, que precisamente se constituyen como órganos de representación popular y de participación ciudadana."

"3. DEFENSA CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS POLITICOS DE LOS MEXICANOS"

"La litis de la presente acción de inconstitucionalidad plantea un problema intrincado:"

"a) Si la Corte decide que la ley impugnada es de "materia electoral", para lo cual, me permito insistir, tendría precisamente que definir lo que debe entenderse por materia electoral, nos encontraremos ante una ley emitida por autoridad no competente, porque el Distrito Federal no es un estado de la Federación, es un territorio federal que regula la Constitución Federal, y al tenor de lo dispuesto por el artículo 122, fracción I, incisos b) y e) de la Ley Fundamental, el órgano competente para legislar en el Distrito Federal en materia electoral es el Congreso de la Unión, tal y como ocurre respecto de la integración y elección de la Asamblea de Representantes, sobre todo si consideramos que algunas de las atribuciones de los Consejos Ciudadanos son similares a las que en su origen tuvo la Asamblea de Representantes."

"En este supuesto, ese Alto Tribunal debería pronunciarse en el sentido de que se trata de una ley inconstitucional emitida por autoridad no competente,



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 177 -

642

aunque ese punto no haya sido planteado en la litis, pues la actuación de la Corte no puede limitarse en estos casos, ya que tiene por objetivo la defensa de la Carta Magna, a emitir una resolución que deje sin discusión un punto de esta naturaleza."

"b) En caso de determinar que la ley impugnada es "materia electoral", y que, por tanto, no es de su competencia conocer de esta acción de inconstitucionalidad, entonces debe decir la Suprema Corte qué órgano es competente en este país para conocer sobre la inconstitucionalidad de las normas generales que se expidan en dicha materia, pues no puede quedar esta importantísima materia sin las posibilidades del control la revisión constitucionales."

"c) Supuesta la definición que he pedido acerca de lo que constitucionalmente ha de entenderse por "materia electoral", esa Suprema Corte debe asumir de manera plena la defensa de la Constitución y no seguir sosteniendo que los derechos políticos no son materia de amparo, porque éste protege garantías individuales y no políticas", ya que en este caso se trata una ley que vulnera principios constitucionales de naturaleza política, que no meramente electoral. Los derechos políticos entre los que se encuentran la ciudadanía, el derecho de petición o el derecho a votar y a ser votado, así como los derechos y las prerrogativas de los partidos políticos, en las actuales circunstancias del país y dado el grado que ha alcanzado su evolución política, deben ser garantizados, promovidos y protegidos por ese Tribunal Supremo."

"Por todo lo anteriormente expuesto, atentamente solicito a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el estimable conducto de Usted, Señor Ministro Presidente:"

"PRIMERO.- Tenerme por presentado desahogando en tiempo y forma la vista otorgada mediante acuerdo de 4 de octubre de 1995, notificado en esa misma fecha, en los términos del presente oficio y con fundamento en el artículo 66 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"SEGUNDO.- Declarar inconstitucionales y consecuentemente nulas e inválidas las disposiciones contenidas en las Secciones Tercera y Cuarta, que comprenden los artículos 60 al 68 y 71 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal."

II

OCTAVO.- En cumplimiento a lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la Ley Reglamentaria respectiva, procede analizar la existencia de los actos cuya invalidez se demanda consistentes en la aprobación, promulgación y refrendo de la Ley de Participación Ciudadana, los cuales se atribuyen por la parte actora a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Primera Legislatura, al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y al Jefe del Departamento del Distrito Federal, respectivamente.

La certeza de la intervención de los anteriores funcionarios y del órgano colegiado citado en el proceso legislativo de la ley reclamada, quedó acreditada con la

## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 179 -

613



propia aceptación que hicieron al rendir, cada uno, su contestación a la demanda, como se aprecia a fojas doscientos noventa y nueve a cuatrocientos seis de autos. Además, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, la existencia de las leyes nacionales no son objeto de prueba.

**NOVENO.**— Son de estudio preferente las causas de improcedencia que invocan las demandadas, pues de resultar fundadas, será innecesario el examen de la inconstitucionalidad planteada.

Es conveniente señalar que la presente acción de inconstitucionalidad se admitió a trámite por determinación de este Tribunal Pleno, al resolver el recurso de reclamación interpuesto por la parte actora en contra del auto del Ministro instructor que acordó su desechamiento de plano, por estimar que en el caso se actualizaba la causa de improcedencia que aducen las demandadas, consistente en que los preceptos reclamados contienen normas generales en materia electoral. Aunque en dicha resolución, este Pleno ordenó la admisión, ello fue sólo porque la improcedencia no era manifiesta e indudable, pero autorizó la posibilidad de que se volviera a estudiar tal problema en los siguientes términos: *"En tales condiciones, toda vez que la causal de improcedencia en que se basó el auto impugnado no es manifiesta e indudable, lo procedente es declarar fundado el presente recurso de reclamación, para el efecto de que se deje insubsistente el acuerdo recurrido y se dicte*

otro en el que se provea sobre la admisión de la demanda como en derecho corresponda, sin perjuicio de que se aborde la cuestión de procedencia en el momento oportuno".

Como la oportunidad se da, precisamente, al dictado de esta sentencia, deben examinarse las argumentaciones que formulan tanto la Asamblea de Representantes, Primera Legislatura, como el Jefe del Departamento, ambos del Distrito Federal, en el sentido de que opera la causa de improcedencia prevista en la fracción II del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual reitera el contenido del primer enunciado de las fracciones I y II del citado precepto constitucional.

Aducen al respecto dichas demandadas que dichas disposiciones controvertidas contienen normas generales en materia electoral, respecto de las cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación no tiene facultades para emitir juicio alguno sobre su constitucionalidad.

Para hacerse cargo de tal argumento, conviene puntualizar que <sup>4</sup> la parte actora ejercitó la acción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, planteando la inconstitucionalidad de los artículos 60 al 68, y 71, todos de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, que textualmente dicen:



ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

689  
644

"ARTICULO 60.- Los Consejeros Ciudadanos serán electos por fórmula, integrada por un propietario y un suplente, para cada área vecinal".



CORTE DE JUSTICIA  
A NACIÓN  
A GENERAL DE ABOGADOS

"ARTICULO 61.- El registro de fórmulas de candidatos comprenderá las siguientes etapas."

"I. La obtención del apoyo que avale la solicitud, podrá realizarse desde el día 25 de febrero hasta el día 18 de marzo, del año de la elección, fecha en que deberá presentarse la solicitud al Comité Delegacional respectivo;"

"II. La verificación de la identidad y residencia de los ciudadanos que avale la solicitud de las fórmulas de candidaturas, se hará desde el día 19 de marzo hasta el día 9 de abril, del año de la elección;"

"III. La corrección de errores u omisiones en la solicitud de registro se realizará desde el día 10 de abril hasta el 20 de abril; y"

"IV. El registro a cargo del Comité Delegacional respectivo, se realizará a más tardar el día 30 de abril del año de la elección."



"En los términos del convenio a que se refiere el artículo 61 de esta ley, se solicitará al Instituto Federal Electoral un corte al padrón electoral, al mes de febrero del año en que se tenga lugar el proceso."

"La documentación de solicitud de registro de fórmulas será proporcionada por los Comités Delegacionales."

"ARTICULO 62.- Cada una de las solicitudes de registro de fórmulas deberá estar avalada por al menos el cuatro por ciento de los ciudadanos que residan en el área vecinal de que se trate, inscritos en el padrón

electoral federal. Los Comités Delegacionales difundirán en el ámbito de cada Delegación, el número mínimo de ciudadanos que por área vecinal se requiera para avalar las solicitudes de registro de fórmulas."

"Cada ciudadano que tiene derecho de apoyar el registro de una sola fórmula de candidatos. Para el caso de que un ciudadano otorgue su apoyo a más de una solicitud de registro, dicho apoyo no se tomará en cuenta para ninguna de ellas."

"ARTICULO 63.- Las solicitudes de registro de candidaturas deberán contener los siguientes datos:"

"I. Apellidos paterno y materno, nombre completo y domicilio de los integrantes de la fórmula de candidatos así como el tiempo de residencia en el área vecinal de que se trate;"

"II. Lugar y fecha de nacimiento de los candidatos;"

"III. Ocupación de los candidatos;"

"IV. Area vecinal por la que se postulen"

"V. Firma de los integrantes de la fórmula de candidatos; y"

"VI. Apellidos paterno y materno, nombre completo, domicilio y clave de elector contenida en la credencial para votar, expedida por el Instituto Federal Electoral y firma de los ciudadanos que avalen la solicitud de registro."

"La solicitud de registro se desechará desde luego cuando no contengan el número mínimo de ciudadanos que se requiera para avalar la misma."

"ARTICULO 64. Para acreditar el cumplimiento de los requisitos que establece el artículo 36 de esta ley,



ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

610  
615

a la solicitud deberán anexarse los siguientes documentos:

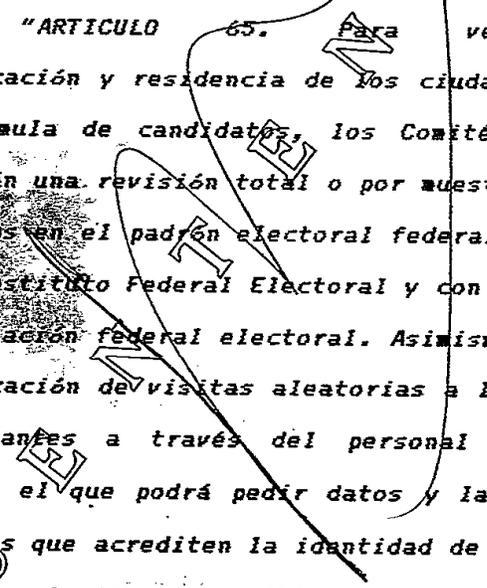
"I. Copia certificada del acta de nacimiento de los integrantes de la fórmula de candidatos."

"II. Constancia de residencia expedida por la Delegación correspondiente, que deberá contener la mención acerca del tiempo de residencia de las personas a quienes se expida, y"

"III. Documento expedido por la Delegación en que resida, donde se haga constar que la persona de que se trata no es servidor público de confianza de la misma."

"ARTICULO 65. Para verificación de identificación y residencia de los ciudadanos que avalen cada fórmula de candidatos, los Comités Delegacionales realizarán una revisión total o por muestreo de sus datos contenidos en el padrón electoral federal, previo acuerdo con el Instituto Federal Electoral y con estricto apego a la legislación federal electoral. Asimismo podrán acordar la realización de visitas aleatorias a los domicilios de los firmantes a través del personal acreditado para hacerlas, el que podrá pedir datos y la presentación de documentos que acrediten la identidad de las personas que avalen la solicitud de registro."

"Para el efecto de la verificación a que se refiere este artículo, los datos contenidos en el padrón electoral federal y en la credencial para votar, acreditarán la residencia e identidad a que se refiere el artículo 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal."



"Los candidatos conforme a los criterios que expida el Comité Central podrán estar presentes en la verificación que realicen los Comités Delegacionales."

"ARTICULO 66. Los errores u omisiones en los datos de los integrantes de la fórmula y en los documentos con que se acredite el cumplimiento de los requisitos a que se refieren las fracciones I a V del artículo 63 de esta ley, detectados en la verificación que se realice, se harán del conocimiento de los mismos para que lo subsanen hasta antes de que termine el período a que se refiere la fracción III del artículo 61 de esta ley."

"ARTICULO 67. Los errores u omisiones en los datos de los ciudadanos que avalen la solicitud de registro deberán subsanarse o sustituirse a dichos ciudadanos dentro del período a que se refiere la fracción III del artículo 61 de esta ley. Las sustituciones podrán hacerse en el mismo período, siempre que cuando menos el setenta por ciento de los datos verificados corresponda a un resultado positivo. Las correcciones o sustituciones serán verificadas en los términos del artículo 65 hasta antes del registro de fórmulas."

"Cuando la verificación realizada a través de las visitas aleatorias que se practiquen o por cualquier otro medio, se detecten irregularidades respecto de la autenticidad de las firmas o de la residencia de ciudadanos que avalen la solicitud de registro, en términos de lo dispuesto por el artículo 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, no procederá el registro."



## ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 185 -

646

"El resultado de la verificación practicada deberá notificarse a los integrantes de la fórmula respectiva."

"En el caso de que conforme al primer párrafo de este artículo, la fórmula de presuntos candidatos fuese notificada de la no satisfacción de cuando menos el porcentaje referido, procederá el planteamiento de reconsideración ante el Comité Delegacional respectivo. Contra la resolución no procederá rectificación."

"Para el supuesto de que si se cumpla en la verificación con el porcentaje añadido en el primer párrafo, realizadas las sustituciones, se procederá de nueva cuenta a la verificación, de no satisfacerse el requisito establecido en el artículo 62 de esta ley, no se otorgará el registro y no procederá impugnación alguna."

"ARTICULO 68. Las fórmulas de candidatos registradas se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal a más tardar en la segunda semana de mayo del año de la elección."

"ARTICULO 71. En la propaganda de los candidatos podrán utilizarse los nombres de los integrantes de la fórmula o la identificación de ésta y las frases o leyendas de su propuesta. No podrán utilizarse emblemas, frases, leyendas ni colores de partido político alguno."

De esta transcripción se advierte que lo demandado por la parte actora comprende los siguientes aspectos fundamentales:

1.- La forma en que serán electos los consejeros ciudadanos.

2.- Las reglas sobre postulación y registro de las fórmulas de candidatos.

3.- La manera en que deberán ser avaladas las solicitudes de registro de fórmulas.

4.- Los datos que deberán contener las solicitudes de registro de candidatos.

5.- Los documentos que han de anexarse a las solicitudes.

6.- Los procedimientos que se llevarán a cabo para la verificación de identificación y residencia de los ciudadanos que avalen cada fórmula de candidatos.

7.- La forma y términos en que deben corregirse los errores u omisiones en los datos de los integrantes de la fórmula y en los documentos acompañados.

8.- La publicación de las fórmulas de candidatos registrados; y,

9.- La forma en que debe hacerse la propaganda de los candidatos:



Constitución, ni la legislación, ni la doctrina definen qué debe entenderse por dicha materia.

Efectivamente, en aquella ocasión se señaló: "que el concepto de materia electoral surgió a raíz de la reforma al artículo 105 constitucional, a virtud de la cual se instauró la acción de inconstitucionalidad; sin embargo, tal precepto no establece la definición o concepto que se busca, pues en su fracción II se limita a disponer lo siguiente:

"ARTICULO 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá en los términos que señale la Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral..." "

Por su parte, la Ley Reglamentaria del citado precepto constitucional tampoco proporciona la definición o concepto de la materia electoral, concretándose simplemente a disponer en la fracción II de su artículo 19, y en el 65, lo siguiente:

"ARTICULO 19.- Las controversias constitucionales son improcedentes:"

"...II.- Contra normas generales o actos en materia electoral..." "

"ARTICULO 65.- En las acciones de inconstitucionalidad, el Ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley,



ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

613  
648

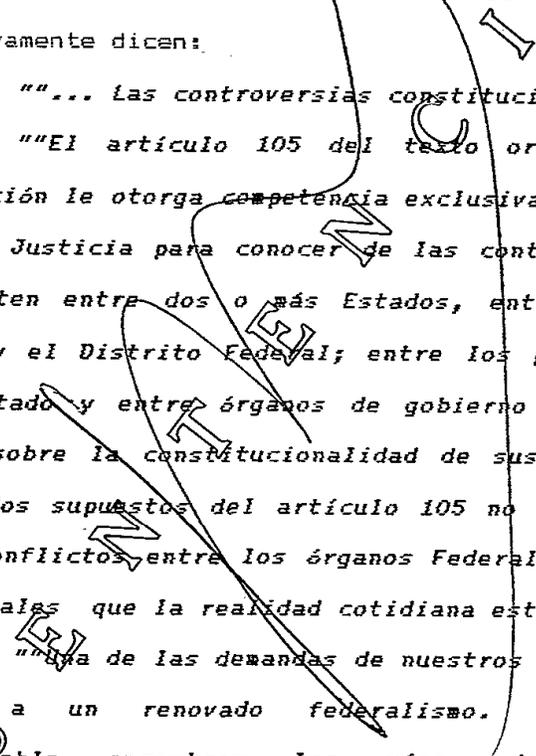
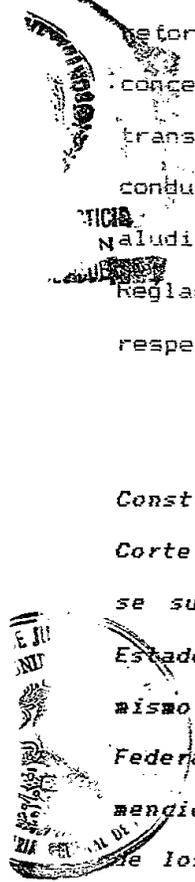
asi como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20..."

"Tampoco en los actos que precedieron a la reforma constitucional de que se trata, se encuentra el concepto o definicion pretendido como se verá de las transcripciones que enseguida se realizan de las partes conducentes de las exposiciones de motivos de las mencionadas reformas constitucionales, y de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Carta Magna, que respectivamente dicen:

"... Las controversias constitucionales.

"El artículo 105 del texto original de la Constitución le otorga competencia exclusiva a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre uno o más Estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo Estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos. Los mencionados supuestos del artículo 105 no prevén muchos de los conflictos entre los órganos Federales, Estatales y Municipales que la realidad cotidiana está planteando.

Una de las demandas de nuestros días es la de arribar a un renovado federalismo. Ello hace indispensable encontrar las vías adecuadas para solucionar las controversias que su pleno ejercicio pueda suscitar. Por este motivo, se propone la modificación del artículo 105, a fin de prever en su fracción I las bases generales de un nuevo modelo para la solución de las controversias sobre la constitucionalidad de actos que surjan entre la Federación y un Estado o el Distrito Federal; la Federación y un Municipio; el Poder Ejecutivo



y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sea como órganos Federales o del Distrito Federal; dos Estados; un Estado y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un Municipio; dos Municipios de diversos Estados; dos Poderes de un mismo Estado; un Estado y uno de sus Municipios; y dos órganos del Distrito Federal o dos Municipios de un mismo Estado.

"Con la modificación propuesta, cuando alguno de los órganos mencionados en el párrafo anterior estime vulnerada su competencia por actos concretos de autoridad o por disposiciones generales provenientes de otro de esos órganos, podrá ejercitar las acciones necesarias para plantear a la Suprema Corte la anulación del acto o disposición general.

"El gran número de órganos legitimados por la reforma para plantear las controversias constitucionales es un reconocimiento a la complejidad y pluralidad de nuestro sistema federal. Todos los niveles de gobierno serán beneficiados con estas reformas.

"El otorgamiento de estas nuevas atribuciones reconoce el verdadero carácter que la Suprema Corte de Justicia tiene en nuestro orden jurídico: El de ser un órgano de carácter constitucional. Es decir, un órgano que vigila que la Federación, los Estados y los Municipios actúen de conformidad con lo previsto por nuestra Constitución.

"Las acciones de inconstitucionalidad.

"El segundo proceso que se propone recoger en el artículo 105 constitucional es el de las denominadas acciones de inconstitucionalidad. En este caso, se trata

644  
649



de que con el voto de un porcentaje de los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores, de las Legislaturas locales o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se puedan impugnar aquellas leyes que se estimen como contrarias a la Constitución. El Procurador General de la República podrá también impugnar las leyes que estime contrarias a la Constitución.



TE DE JUSTICIA  
NACION  
ERAL DE ACUERDO

“A diferencia de lo que acontece en el juicio de amparo y en las controversias constitucionales, en las acciones de inconstitucionalidad no es necesario que exista agravio para que sean iniciadas. Mientras que en el amparo se requiere de una afectación de las garantías individuales y en las controversias constitucionales de una invasión de esferas las acciones de inconstitucionalidad se promueven con el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional. Se trata, entonces, de reconocer en nuestra Carta Magna una vía para que una representación parlamentaria calificada, o el Procurador General de la República, puedan plantearle a la Suprema Corte de Justicia si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo son, o no, acordes con la Constitución.



“Siendo indudable que México avanza hacia una pluralidad creciente, otorgar a la representación política la posibilidad de recurrir a la Suprema Corte de Justicia para que determine la constitucionalidad de una norma aprobada por las mayorías de los Congresos significa, en esencia, hacer de la Constitución el único punto de referencia para la convivencia de todos los grupos o actores políticos. Por ello, y no siendo posible confundir a la representación mayoritaria con la

*constitucionalidad, las fuerzas minoritarias contarán con una vía para lograr que las normas establecidas por las mayorías se contrasten con la Constitución a fin de ser consideradas válidas..."*

*"Exposición de motivos de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional:*

*"Uno de los aspectos más relevantes de la reforma de diciembre pasado a nuestra Constitución Política fue el relativo a las modificaciones al artículo 105 constitucional, para perfeccionar el sistema de las controversias constitucionales y establecer el de las acciones de inconstitucionalidad, a fin de que los sujetos u órganos legitimados planteen ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia la posible inconstitucionalidad de los actos o de las leyes emanados de diversos órganos del Estado.*

*"Mediante los procedimientos de controversia constitucional y de acciones de inconstitucionalidad será posible garantizar plenamente la supremacía de la Constitución de una manera general, y no como hasta ahora había acontecido en nuestro orden jurídico, sólo por la vía del juicio de amparo en el caso de la violación de garantías individuales. La diferencia fundamental entre los procedimientos de amparo y del artículo 105 constitucional es muy clara: En el juicio de amparo se tutelan intereses directos de los gobernados y sólo de manera indirecta se protege a la Constitución, mientras que los procedimientos instituidos en las fracciones I y II del artículo 105 constitucional se conciben como instrumentos de protección directa de nuestra Carta Magna. Esta es la razón por la que no se les ha*



4/5  
650

conferido ninguna legitimación procesal a los particulares a fin de que participen en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, aun cuando no deja de reconocerse que las sentencias que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueden llegar a afectar a los particulares.

"... Por otra parte, y a fin de que las partes conozcan con gran precisión cuáles son las causales de improcedencia y sobreseimiento que regirán las controversias constitucionales, las mismas se han establecido de manera expresa en la presente iniciativa. En efecto, la previsible complejidad de los asuntos que habrán de resolverse mediante las controversias constitucionales, exige que cuestiones tan delicadas como las declaraciones de improcedencia y sobreseimiento que impiden un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, sean taxativamente determinadas para la Suprema Corte de Justicia. Como causales de improcedencia se ha previsto la relativa a la materia electoral, por encontrarse ésta expresamente señalada en el párrafo primero del artículo 105 constitucional; también se establece la improcedencia respecto de aquellas acciones en las que exista litispendencia y cosa juzgada, hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia, o bien por extemporaneidad en la presentación de la demanda..."

"Como se ve, en las exposiciones de motivos de referencia no se establece el concepto de materia electoral, sino que únicamente se alude (sin definirla), a que las acciones de inconstitucionalidad serán

*improcedentes contra normas generales o actos en dicha materia."*

*"Tampoco en las sesiones celebradas por la Cámara de Senadores el diecisiete de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, y por la de Diputados el día veintiuno siguiente, en que tuvieron lugar los debates relativos a la reforma constitucional de que se ha venido hablando, se abordó el tema de la conceptualización o definición de la materia electoral, según se observa de la lectura de los correspondientes Diarios de los Debates de ambas Cámaras."*

Pese a tales carencias, se hace necesario realizar un esfuerzo para ensayar una definición de dicha materia, ya que es de todo punto indispensable para acotar el campo prohibido a la Suprema Corte de Justicia en este tipo de acciones.

Para ello se requiere adoptar un procedimiento y seguir un método interpretativo.

El procedimiento adecuado más apegado a la índole judicial que es característica de la Suprema Corte, es acudir al derecho positivo, para inducir, de los aspectos básicos que puedan localizarse, el concepto que se busca, debiendo precisarse que cuando se alude al derecho positivo se hace referencia al vigente, pues si bien es cierto que en el pasado mediato y remoto es posible encontrar elementos históricos relevantes, igualmente cierto resulta que lo determinante es investigar qué se entendía por "materia electoral" en mil

651



novecientos noventa y cuatro, que fue cuando el Poder Reformador de la Constitución introdujo la prohibición de mérito en el artículo 105 constitucional.



CORTE DE JUSTICIA  
LA NATION

El método interpretativo no puede ser otro que derivado de una apreciación jurídica armónica y lógica. De ningún modo la interpretación literal; la descartada de antemano, ya que se parte de la hipótesis de que no hay una definición establecida; el empeño en encontrar disposiciones gramaticalmente configurativas del mismo equivale, por tanto y desde luego, a un resultado erróneo.

Pues bien, la Constitución General de la República, en sus artículos 35, fracciones I y II, 36, fracciones III, IV y V, 41, 51, 52, 56, 60, 81, 115, fracción I, 116, fracción I y 122, fracción III, dispone lo siguiente:



"Artículo 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

"I.- Votar en las elecciones populares;

"II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las cualidades que establezca la ley;

"Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

"...III. Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda;

"IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; y

"V. Desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado."

"Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

"Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

"Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo, en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

"Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

"En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.



"La Ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.

"Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

"La organización de las elecciones federales es función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya interacción ocurren los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley.

"En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

"El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

"El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros ciudadanos designados por los poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral.

"Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casillas estarán integradas por ciudadanos.



DE JUSTICIA  
ACCION  
AL DE INCONSTITUCIONALIDAD



"El organismo público agrupará para su desempeño, en forma integral y directa además de las que determina la ley, las actividades relativas al padrón electoral reparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancia capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales.

"Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Las sesiones de todos los órganos colegiados electorales serán publicadas en los términos que disponga la ley.

"La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público previsto en el párrafo octavo de este artículo y el Tribunal Federal Electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones se sujete en invariablemente al principio de legalidad.

"En materia electoral la interposición de los recursos no producirá, en ningún caso, efectos suspensivos del acto o resolución impugnado.

"El Tribunal Federal Electoral será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida integración.

"El Tribunal Federal Electoral, tendrá competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y la Ley, las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, las que establecen los párrafos segundo y tercero del artículo 60 de esta Constitución, y las diferencias laborales que se presenten con las



611  
653

autoridades electorales establecidas por este artículo. Expedirá su Reglamento Interior y realizará las demás atribuciones que le confiera la ley.

"El Tribunal Federal Electoral funcionará en Pleno o Salas y sus sesiones de resolución serán públicas en los términos que establezca la ley.

DE JUSTICIA  
ACION  
DE ACUERDO

"Para cada proceso electoral se integrará una Sala de Segunda Instancia de cuatro miembros de la Judicatura Federal y el Presidente del Tribunal Federal Electoral, quien la presidirá. Esta Sala será competente para resolver las impugnaciones a que se refiere el párrafo tercero del artículo 60 de esta Constitución.

JUS  
IDOS  
GENE

"El Tribunal Federal Electoral se organizará en los términos que señale la ley. Para el ejercicio de su competencia contará con cuerpos de Magistrados y Jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley. Los Magistrados del Tribunal deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores de los que señala esta Constitución para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República.

"Los consejeros ciudadanos del órgano superior de dirección deberán satisfacer los requisitos que señale la ley y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios de la propia Cámara. La Ley señalará las reglas y el procedimientos correspondientes.

"Los cuatro miembros de la Judicatura Federal, que con el Presidente del Tribunal Federal Electoral integren la Sala de Segunda Instancia, serán electos para cada proceso electoral por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Si no se alcanza esta mayoría, se presentarán propuestas para el mismo efecto, y si en este segundo caso tampoco se alcanzara la votación requerida, procederá la Cámara a elegirlos de entre todos los propuestos por mayoría simple de los Diputados presentes. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

"Durante los recesos del Congreso de la Unión, la elección a que se refieren los dos párrafos anteriores será realizada por la Comisión Permanente".

"ARTICULO 51.- La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente."

"ARTICULO 52.- La Cámara de Diputados estará integrada por trescientos diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de Distritos electorales uninominales, y doscientos diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales."

"ARTICULO 56.- Para integrar la Cámara de Senadores, en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serán



654

electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán

presentar una lista con tres fórmulas de candidatos."

"La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate."

"La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad, en elección directa, cada seis años."

"Artículo 60.- El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones uninominales y en cada una de las entidades federativas, otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley."

"La declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas del Tribunal Federal Electoral, en los términos que señale la ley."

"Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, exclusivamente podrán ser revisadas por la Sala de segunda instancia del Tribunal Federal Electoral, mediante el recurso que los partidos



políticos podrán interponer cuando hagan valer agravios debidamente fundados por los que se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de esta Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación".

"Artículo 81.- La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral."

"Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

"1.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado."

"Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato ..."

"ARTÍCULO 116.- El poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un sólo individuo.

"...I.- Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.



"La elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

"Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho...".

"ARTICULO 122.- El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.

"...III.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se integrará por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 20 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Sólo podrán participar en la elección los partidos políticos con registro nacional. La demarcación de los distritos se establecerá como determina la Ley."

De los artículos transcritos se infieren, básicamente, los siguientes elementos que son eficaces para aproximarse al concepto de "materia electoral" que se busca:

a).- En todas las disposiciones precedentes, se establece la selección o nombramiento de las personas que han de fungir como titulares de ciertos órganos de poder público.

b).- Estos órganos de poder son representativos de la ciudadanía, sea a nivel nacional como puede ser el Presidente de la República, o de modo parcial como pueden ser los Gobernadores de los Estados, los Presidentes Municipales, o los regidores y síndicos municipales.

c).- La selección o nombramiento de esas personas se realiza a través del sufragio.

d).- Pero debe aclararse que no cualquier sufragio, sino precisamente el voto de los ciudadanos dentro de un proceso democrático establecido por la Constitución y las leyes.

Precisamente por las características destacadas, no pueden quedar comprendidas dentro del concepto de materia electoral que se indaga, las elecciones de los dirigentes de las sociedades mercantiles, de los comisariados ejidales, de los representativos de condominios y cualquiera otra que no haga posible el acceso de los ciudadanos al poder público.

La relación anterior permite estructurar el concepto buscado, concluyendo que para los efectos de la



656

procedencia de la acción de inconstitucionalidad debe entenderse que son normas de carácter general que tienen como contenido la materia electoral, prohibidas de ser examinadas por la Suprema Corte de acuerdo con el artículo 105 constitucional, aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal.

Hecha la precisión del concepto de materia electoral, debe observarse que la selección de los consejeros ciudadanos a que se refieren los preceptos impugnados, se ajusta a dicho concepto o definición.

En efecto, los consejeros ciudadanos:

- a).- Son órganos de poder público;
- b).- Son representativos de un sector de la ciudadanía; y
- c).- Su nombramiento proviene del ejercicio democrático del voto ciudadano.

FEDERACION

Con el propósito de demostrar que los Consejeros Ciudadanos son órganos de poder público, se tiene presente lo dispuesto en el artículo 122 constitucional, parte inicial, en cuanto establece:



"ARTICULO 122.- El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución."

Lo anterior pone de relieve que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, que lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno representativos y democráticos, caracteres éstos que no pueden negarse a los consejeros, como se demuestra de la sola lectura de los artículos 120, 121 y 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y 35 de la Ley de Participación Ciudadana, que dicen:

"ARTICULO 120.- En cada delegación del Distrito Federal se integrará en elección directa, por el voto libre, secreto y personal de los ciudadanos vecinos de las mismas, un Consejo de Ciudadanos como órgano de representación vecinal y de participación ciudadana."

"ARTICULO 121.- La ley determinará la forma en que las delegaciones se dividirán para efecto de la elección de los consejeros ciudadanos, debiendo considerar factores históricos, unidad geográfica, identidad cultural, dimensión del territorio y el último censo de población, con sujeción a lo que dispone el artículo siguiente."

"ARTICULO 123.- Los consejeros ciudadanos serán electos por fórmula, integrada por un propietario y un suplente, que en cada área vecinal en que se dividan las delegaciones podrán presentar para su registro los



ciudadanos vecinos del área correspondiente, en los términos que establezca la ley.

"Cada una de las solicitudes de registro de fórmulas deberá estar avalada por al menos el cuatro por ciento de los ciudadanos que residan en el área vecinal de que se trate, inscritos en el padrón electoral federal. La ley determinará los requisitos que deberá reunir la solicitud para los efectos de la identificación y comprobación de la residencia de los firmantes, así como los procedimientos de verificación. No procederá el registro en los casos en que los órganos competentes comprueben irregularidades respecto de la autenticidad de las firmas o de la residencia manifestada en la solicitud.

"Cada ciudadano tiene derecho de apoyar el registro de una sola fórmula de candidatos.

"Los partidos políticos con registro nacional participarán en el proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos en lo relativo a la organización y vigilancia de la elección, en los términos que disponga la ley que dicte la Asamblea de Representantes del Distrito Federal."

"ARTICULO 35.- Se integrará un Consejo de Ciudadanos como órgano de representación vecinal y de participación ciudadana en cada Delegación del Distrito Federal, por el voto libre, secreto y personal de los ciudadanos vecinos de las mismas, en elección directa, para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de aquellos programas de la administración pública del



617

*Distrito Federal que para las Delegaciones determinen el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las Leyes."*

Asimismo, se toma en cuenta para demostrar que los consejeros ciudadanos son órganos de poder, lo previsto en los artículos 104, 128, 129 y 130 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 114, 119, 121, 130, 131, 132, 134 y 137 de la Ley de Participación Ciudadana, que dicen:

*"Artículo 104.- Para la expedita y eficiente atención de las necesidades y demandas sociales; una más equitativa y eficaz prestación de los servicios públicos sustentada en la rápida toma de decisiones; el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales; y una adecuada distribución del gasto público, la administración pública del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará delegación del Distrito Federal."*

*"Artículo 128.- Los Consejos de Ciudadanos sesionarán en pleno y en comisiones, a las sesiones del pleno deberá asistir el delegado respectivo, el cual participará en las mismas con voz pero sin voto.*

*"La presidencia del Consejo se rotará entre los consejeros ciudadanos en los términos que establezca la ley."*

*"Artículo 129.- Los Consejos de Ciudadanos tendrán las siguientes funciones:*



658

"I. Aprobar, supervisar y evaluar los programas operativos anuales delegacionales, en los términos que dispongan las leyes, en materias de:

- "a). Seguridad pública;
- "b). Servicio de limpia;
- "c). Agua potable;
- "d). Protección Civil;
- "e). Atención social, servicios comunitarios y prestaciones sociales;
- "f). Parques y jardines;
- "g). Alumbrado público;
- "h). Pavimentación y bacheos;
- "i). Recreación, deporte y esparcimiento;
- "j). Construcción, rehabilitación y mejoramiento de la planta física para la educación, la cultura y el deporte; y
- "k). Mercados.

"La aprobación de los programas operativos anuales a que se refiere esta fracción, tendrá carácter vinculatorio y se sujetará a las previsiones de gasto o de presupuesto autorizados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

"II. Recibir informes o quejas de los habitantes de la delegación sobre el comportamiento de los miembros de los cuerpos de seguridad, del Ministerio Público y de los servidores públicos de la delegación, respecto de actos que presuntamente contravengan las disposiciones que norman la conducta de aquéllos. Con base en el análisis de la información y las quejas solicitarán, en su caso, al delegado la presencia de los servidores públicos de que se trate, ante una de sus



comisiones o su pleno, para efectos de plantearle el contenido del informe o queja; en función de la entrevista, el Consejo hará del conocimiento de la autoridad competente el asunto, a fin de que se sigan los procedimientos legales respectivos.

"III. Presentar denuncias ante las autoridades competentes, darles seguimiento e informar a los habitantes de la propia delegación sobre las resoluciones respectivas;

"IV. Podrán, como gestión ante la delegación;

"a). Proponer la atención de problemas prioritarios, a efecto de que, tomando en cuenta la previsión de ingresos y de gasto público, sean considerados en la elaboración del proyecto de presupuesto para la delegación respectiva;

"b). Formular propuestas para la introducción y mejoramiento de la prestación de servicios públicos y hacer del conocimiento del delegado las deficiencias en su prestación, con objeto de que sean corregidos a la brevedad posible;

"c). Proponer proyectos de equipamiento urbano y la realización de obras de mejoramiento urbano.

"d). Proponer proyectos para el mejoramiento de la vialidad, el transporte y la seguridad pública;

"e). Promover la realización de programas culturales, recreativos y deportivos;

"f). Presentar propuestas sobre programas y acciones materia de las comisiones metropolitanas en que participe la delegación correspondiente;

"g). Participar, por conducto del integrante que designe el Pleno del Consejo, en las comisiones y



659

comités que para la atención de los problemas de la delegación sean creados; y

"h). En general, presentar peticiones y hacer gestiones ante las autoridades delegacionales, tendientes a satisfacer los derechos e intereses legítimos de los habitantes de la delegación y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles.

"V. Conocer y opinar respecto del informe anual de las actividades del delegado;

"VI. Opinar sobre todos aquellos asuntos que por su importancia y trascendencia para la delegación, someta a su consideración el delegado;

"VII. Solicitar, por conducto del delegado, al presencia de los titulares de las unidades administrativas de la delegación en las sesiones del Consejo, cuando exista necesidad de conocer información sobre el desarrollo de los servicios públicos o la ejecución de obras correspondientes al ámbito de competencia del servidor público de que se trate;

"VIII. Participar en el cumplimiento del programa de la delegación en materia de uso de suelo, plan parcial de desarrollo en los términos de este Estatuto y las leyes correspondientes;

"IX. Otorgar estímulos y reconocimientos a servidores públicos y a ciudadanos que destaquen por sus actividades en beneficio de la delegación; y

"X. Las demás que establezcan este Estatuto y las leyes.

"Artículo 130.- En las funciones que las leyes atribuyan a los Consejos de Ciudadanos, se atenderá a los siguientes criterios:

"I. A través de la aprobación, los Consejos de Ciudadanos, decidirán sobre programas operativos anuales delegacionales, a cuya ejecución procederá la delegación cuando exista acuerdo favorable de su pleno, el que emitirá en el plazo que las leyes establezcan.

"II. A través de la consulta, los Consejos de Ciudadanos podrán proporcionar a la delegación opiniones, criterios e información tendientes a mejorar y optimizar la ejecución de programas delegaciones.

"Las opiniones que se emitan respecto de los programas que sean sometidos a consulta no tendrán carácter vinculatorio para las delegaciones, en todo caso, los titulares de las mismas informarán por escrito al respecto.

"III. A través de la supervisión, los Consejos de Ciudadanos revisarán la ejecución de acciones para el cumplimiento de los programas operativos anuales a cargo de la delegación que se hayan sometido a su aprobación, para lo cual el delegado les hará llegar, en los términos de las normas que al efecto dicte el Jefe del Distrito Federal, los informes sobre dicha ejecución, Asimismo podrán constatar en el lugar de que se trate, la prestación de los servicios públicos o al público o la ejecución de obras. Conforme a las evaluaciones que practiquen, presentarán, en su caso, por acuerdo de su pleno, informes a las delegaciones.

"Las delegaciones darán respuesta a las sugerencias presentadas por los Consejos de ciudadanos; y

"IV. A través de la gestión, los Consejos de Ciudadanos podrán solicitar a la delegación la realización de acciones de gobierno o ejecución de obras



o prestación de servicios a cargo de la delegación correspondiente. La delegación, de conformidad con las disponibilidades presupuestales, las normas aplicables así como con los programas vigentes, responderá a dichas solicitudes".



"ARTICULO 114.- Los Consejos de Ciudadanos son órganos de representación vecinal y de participación ciudadana para la atención de los intereses de la comunidad delegacional en relación a las necesidades y calidad de los servicios públicos relativos al entorno del lugar de residencia de dicha comunidad."

"ARTICULO 119.- Los Consejos de Ciudadanos sesionarán en Pleno y en grupos de trabajo."

"ARTICULO 121.- A las sesiones ordinarias del Pleno asistirá el Delegado, quien participará en las mismas, con voz pero sin voto, a tal efecto el Presidente del Consejo de Ciudadanos le enviará la convocatoria respectiva."

"ARTICULO 130.- Los programas operativos anuales que someta el Delegado a la aprobación u opinión de los Consejos de Ciudadanos, deberán contener el diagnóstico relativo a la materia de que se trate, las acciones y los plazos de ejecución así como las metas a alcanzar con el mismo en la Delegación, con sujeción a las previsiones de gasto o de presupuesto autorizados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal."

"ARTICULO 131.- De conformidad con lo dispuesto por la fracción I del artículo 129 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, los términos de la aprobación del Consejo de Ciudadanos respecto de los

programas operativos anuales delegacionales, se sujetará a lo siguiente:

"I.- Los programas serán presentados al Pleno del Consejo de Ciudadanos por el Delegado en la sesión de dicho Pleno inmediata posterior a la fecha de publicación del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. El Delegado hará una explicación de su contenido, del impacto presupuestal y de los beneficios que con su ejecución se generarían a los habitantes de la Delegación;

"II.- El Pleno del Consejo de Ciudadanos acordará, en la sesión a que se refiere la fracción anterior, turnar el programa a la comisión de trabajo correspondiente;

"III.- La comisión de trabajo deberá presentar el proyecto de acuerdo en la sesión ordinaria del Pleno inmediata posterior a la presentación del mismo, en la que deberá acordarse; y

"IV.- De no aprobarse, se continuará aplicando el programa anterior en lo conducente y en su caso, el Delegado dictará las medidas provisionales de carácter general tendientes al ejercicio de las atribuciones o funciones de que se trate. El Delegado formulará adecuaciones y presentará una nueva propuesta dentro de los diez días siguientes al acuerdo de no aprobación, la que para ser rechazada requerirá el voto de las dos terceras partes de los miembros del Consejo de Ciudadanos, de alcanzarse esta mayoría, el Delegado realizará las adecuaciones."

"ARTICULO 132.- Para los efectos de la fracción II del artículo 129 del Estatuto de Gobierno del Distrito



Federal, el Presidente del Pleno del Consejo respectivo podrá solicitar la comparecencia del servidor público de que se trate, si la información con que cuenta el Consejo fuere insuficiente para ilustrar su criterio, en cualquiera de los siguientes casos:

"I.- Que la conducta o el acto de que se trate pudiera dar lugar a una contravención grave a las disposiciones que norman la actuación de los servidores públicos en cuestión; o

"II.- Cuando la conducta de que se trate presuntamente contravenga en forma frecuente, reiterada o reincidente las disposiciones que norman la actuación del servidor público de que se trate.

"Lo solicitado a que se refiere este artículo será acordada por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Consejo de Ciudadanos de que se trate."

ARTICULO 134. A través de la supervisión, los Consejos de Ciudadanos o sus grupos de trabajo, cuando así lo determine el Pleno, revisarán la ejecución de acciones para el cumplimiento de los programas operativos anuales a cargo de la Delegación, que se hayan sometido a su aprobación, para lo cual el Delegado les hará llegar, en los términos de las normas que al efecto dicte el Jefe del Distrito Federal, los informes sobre dicha ejecución. Asimismo podrán constatar en el lugar de que se trate, la prestación de los servicios públicos o al público o la ejecución de obras. Conforme a las evaluaciones que practique, presentarán en su caso, por acuerdo de su Pleno, informes a las Delegaciones.

"Las Delegaciones darán respuesta a las sugerencias presentadas por los Consejos de Ciudadanos.

"Del mismo modo, podrán supervisar la realización de las distintas obras de la Delegación de que se trate."

"ARTICULO 137.- Los Consejos podrán, en términos del artículo 129, fracción VII, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, solicitar, por conducto del Delegado, la presencia de los titulares de las unidades administrativas de la Delegación en las sesiones del Consejo, cuando exista necesidad de conocer información sobre el desarrollo de los servicios públicos o la ejecución de obras correspondientes al ámbito de competencia del servidos público de que se trate."

Dentro de las funciones que la ley encomienda a los consejeros ciudadanos, destaca, por ser indiscutiblemente característico de poder público, la de aprobación de los programas operativos anuales que los Delegados deben someter necesariamente a su consideración; conforme al procedimiento correspondiente, el Delegado presentará el programa relativo al Pleno del Consejo haciendo una explicación de su contenido, del impacto presupuestal y de los beneficios que con su ejecución se generarían a los habitantes; recibido el programá, el Consejo lo turnará a la Comisión de Trabajo correspondiente, la cual presentará un proyecto de acuerdo en la sesión ordinaria del Pleno, en la que se acordará si se aprueba o no (a estas sesiones deberá asistir el Delegado participando con voz pero sin voto); si no se aprueba, el delegado debe presentar una nueva

627  
667



propuesta dentro de diez días siguientes al acuerdo de no aprobación la que podrá ser aprobada o rechazada.

Como se ve, a través de tales atribuciones, los Consejeros ciudadanos ejercen claras funciones de poder público, puesto que pueden aplazar los programas anuales delegacionales o hacer que se modifiquen.

JUSTICIA  
CIEN  
CH...

Más todavía, aún en su aparentemente inocua función de gestión, el Consejo de Ciudadanos puede afectar intereses particulares como cualquier autoridad con iniciativa de acción administrativa, pues al tomar participación en ella, no hay duda de que influye sobre la autoridad correspondiente, sea ordenadora o ejecutora para actuar en aspectos que pueden afectar la esfera jurídica de los gobernados.

No es obstáculo para establecer que los Consejos de Ciudadanos son órganos de poder, las objeciones al respecto realizadas, tomando como base lo previsto en el artículo 122, fracción I, inciso b), de la Constitución Federal, conforme al cual se estima que los únicos órganos locales de gobierno del Distrito Federal

Son:

- 1) La Asamblea de Representantes.
- 2) El Jefe del Distrito Federal,
- 3) El Tribunal Superior de Justicia.

Con base en tal disposición se aduce que como los Consejos de Ciudadanos no están contemplados en esa lista, no son órganos de gobierno.

A este respecto, cabe apuntar que la interpretación así realizada resulta ser estrictamente literal, lo cual rompe con el método interpretativo que este Pleno adopta y que no puede ser otro que el derivado



de una apreciación jurídica armónica y sistemática, como ya quedó resaltado con anterioridad.

Por ello (por la interpretación estrictamente literal que se pretende), se pierde de vista lo establecido en el encabezado del propio artículo 122 constitucional, que dice:

"Artículo 122.- El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece la Constitución".

De ello se sigue claramente que los órganos de gobierno del Distrito Federal no son únicamente los que se listan en el artículo 122, fracción I, inciso de la Constitución Federal, sino todos aquellos representativos y democráticos que establece la Constitución, dentro de los que obviamente se encuentran los Consejos de Ciudadanos por las razones que ya se han dado.

Además, el listado que se hace en el mencionado inciso b), de la fracción I, del artículo 122 constitucional, es incompleto, ya que no proporciona la idea cabal de lo que son los órganos de gobierno del Distrito Federal, pues en él no se incluye al Presidente de la República, al Congreso de la Unión, ni a los Delegados, respecto de los cuales no hay duda de que son órganos de poder y, por lo mismo, esa lista no puede ser determinante.

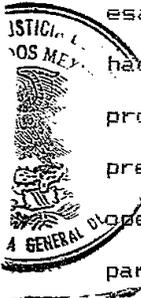
678  
663



Otra argumentación que se da, se hace derivar de lo establecido en el artículo 115 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal; se dice que de ahí puede entenderse que los Consejos de Ciudadanos no son órganos de gobierno o de poder, porque dicho numeral señala que "los Consejos de Ciudadanos son "independientes" de la administración pública del Distrito Federal..."; tomando la palabra o el término "independiente" como si fueran ajenos a la administración pública del Distrito Federal.

10.  
10.  
DE AGUERO

Este Tribunal Pleno estima que no se debe hacer esa interpretación de carácter literal; se tiene que hacer el examen a la luz de lo dispuesto en el resto del propio artículo. Dice la parte siguiente del mismo precepto: "... para el ejercicio de sus funciones y operaciones como órganos de representación vecinal y participación ciudadana, en el presupuesto de egresos del Distrito Federal que le proponga el Jefe del Distrito Federal, la Asamblea de Representantes preverá una asignación de recursos para apoyo de cada Consejo, que se ejercerá por administración de la Delegación respectiva, de dicha suma se otorgará una compensación económica para los Consejeros por su asistencia a las sesiones ordinarias del Pleno...".



Se aprecia pues, con mayor claridad, de la lectura de este segundo párrafo, que cuando la primera parte habla de independencia, no está aludiendo a que este tipo de órganos tan novedosos sean ajenos a la administración pública del Distrito Federal; lo que se

pretende decir es que son autónomos respecto de la jerarquía centralizada y descentralizada del Distrito Federal; por lo contrario, no podría concebirse un órgano con las características y funciones legales que tienen los Consejos de Ciudadanos si no estuvieran enclavados dentro de la administración pública, aunque con facultades muy específicas.

Por otro lado, no es exacto que los órganos de poder sujetos a la materia electoral sean solamente los titulares o cúpulas de los poderes: Presidente de la República, Gobernadores, senadores, etcétera; con ello se incurre nuevamente en una interpretación literal de los preceptos reguladores de lo que ya existe, pero no se adapta a la naturaleza de los órganos nacientes, además, la afirmación de mérito no es exacta, pues el artículo 115 de la Constitución Federal comprende dentro de la materia electoral no sólo al Presidente Municipal, sino también a síndicos y regidores.

Lo hasta aquí expuesto permite concluir que los Consejos de Ciudadanos son órganos de poder público representativos de los habitantes de las Delegaciones, seleccionados democráticamente por el voto de los ciudadanos, circunstancias que coinciden con los elementos que comprende la definición o concepto que en esta ejecutoria se da de materia electoral. Luego, su nombramiento se genera dentro de lo que es materia electoral.



664

En otro aspecto, se alega que la pretensión de la parte actora (fundamentalmente postulación y registro de candidatos al cargo de consejeros ciudadanos por los partidos políticos), no está dentro de la materia electoral propiamente dicha, sino que es un derecho previo.

Para realizar el análisis de este argumento acerca de qué es lo que comprende la materia electoral, se seguirá el mismo procedimiento y el mismo método interpretativo: Acudir al derecho positivo vigente y realizar una apreciación jurídica armónica y sistemática, no literal, de las disposiciones relativas.

Nuevamente se pone énfasis en que se toma en consideración el derecho vigente. En un pasado que se antoja cercano (1977), pero que ya es muy remoto por la trascendente y rápida evolución de las instituciones nacionales, en este aspecto, se manejó un cariz de la materia electoral de la que llegó a conocer la Suprema Corte, pero conforme a ideas que en la actualidad resultan inadecuadas.

Effectivamente, en el Diario Oficial de la Federación del seis de diciembre de mil novecientos setenta y siete, apareció publicada la reforma del artículo 60 de la Constitución Federal que introdujo la -en ese entonces- novedad, de instituir una "reclamación" ante la Suprema Corte de Justicia en contra de las calificaciones del Colegio Electoral sobre las elecciones de diputados o senadores, reforma constitucional que

reglamentó la entonces llamada Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (L.O.P.P.E.).

Este precedente, que sólo duró hasta mil novecientos ochenta y seis en que fue nuevamente reformada la Constitución para suprimir tal sistema, no puede ser eficaz para determinar la idea de todo lo que abarca la materia electoral en la actualidad; que en mil novecientos noventa y cuatro reformó la Constitución tenía ante sí un panorama constitucional, político y jurídico muy diferente del que existía en mil novecientos setenta y siete, bastando para poner de manifiesto la diferencia, el rico contenido de los artículos 41 y 60 vigentes en la actualidad y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como las instituciones creadas al respecto, como el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral; esto es lo que tenía al frente el Constituyente en mil novecientos noventa y cuatro, y a ello hay que acudir para interpretar el contenido de la materia electoral.

Hay otra razón de importancia para este proceder; consiste en que el propio artículo 122 constitucional, remite a los artículos 41 y 60 de la misma Carta Magna para cubrir aspectos electorales del Distrito Federal.

Así, el artículo 122, fracción III, inciso b), segundo párrafo, de la Constitución Federal establece:

630  
665



"Artículo 122.- El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.

"...III.-

"...b).- ... En lo relativo a la organización de las elecciones, declaración de validez de las mismas, otorgamiento de constancias de mayoría, así como para el contencioso electoral de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por los artículos 41 y 60 de esta Constitución"



Se advierte que la parte del precepto constitucional transcrito remite expresamente a los artículos 41 y 60 de la propia Constitución cuando se refiere a las elecciones de los representantes de la asamblea (y por consiguiente al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que es su ley reglamentaria).

Por tanto, debe acudirse, aun cuando sea de manera analógica, al Código Federal citado, no solamente porque el único que puede dar las respuestas correspondientes, sino también porque el propio artículo 122 constitucional está remitiendo a él.

FEDERACION

Pues bien, examinando dicho Código, se ve que la postulación y registro de candidatos es parte del proceso electoral.

En efecto, el artículo 174 del mencionado Código, ubicado dentro del Título Primero del Libro Quinto, denominado "Del proceso electoral", señala como etapas del proceso electoral, la preparación de la elección, la jornada electoral, los resultados y declaraciones de validez de las elecciones, y la calificación de las elecciones; por su parte, los artículos 174, 175, 176, 177 y demás relativos, desenvuelven la primera etapa del proceso electoral, o sea, la de los "actos preparatorios de la elección", dentro de la cual se reglamentan el registro y postulación de candidatos.

Los aludidos preceptos dicen así:

*"ARTICULO 174.- 1. El proceso electoral ordinario se inicia en el mes de noviembre del año previo al de la elección y concluye con la calificación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.*

*"2.- Para los efectos de este código, el proceso electoral ordinario comprende las etapas siguientes:*

*"a) Preparación de la elección;*

*"b) Jornada electoral;*

*"c) Resultados y declaraciones de validez de las elecciones; y*

*"d) Calificación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.*

*"3. La etapa de preparación de la elección se inicia con la primera sesión que el Consejo General del Instituto celebre durante la primera semana del mes de noviembre del año previo al en que deban realizarse las*



elecciones federales ordinarias y concluye al iniciarse la jornada electoral.

"4.- La etapa de la jornada electoral se inicia a las 8:00 horas del primer domingo de julio y concluye con la clausura de casilla.

"5. La etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones se inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales a los Consejos Distritales y concluye con los cómputos y declaraciones que realicen los Consejos del Instituto, o las resoluciones que, en su caso, emita en última instancia el Tribunal Federal Electoral.

"6.- La etapa de calificación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se inicia al erigirse la Cámara de Diputados en Colegio Electoral y concluye cuando ésta declara la validez de la elección.

"7. Atendiendo al principio de definitividad que rige en los procesos electorales, a la conclusión de cualquiera de sus etapas o de alguno de los actos o actividades trascendentes de los órganos electorales, el Director General o el Vocal Ejecutivo de la Junta Local o Distrital del Instituto, según corresponda, podrá difundir su realización y conclusión por los medios que estime pertinentes".

"Artículo 175

"1. Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

"2.- Las candidaturas a diputados a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, así como las de

senadores, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente, y serán consideradas, fórmulas y candidatos separadamente, salvo para efectos de la votación.

"3. Los partidos políticos promoverán, en los términos que determinen su documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular".

"Artículo 176

"1. Para el registro de candidaturas a todo cargo de elección popular, el partido político postulante deberá presentar y obtener registro de la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán a lo largo de las campañas políticas.

"2. La plataforma electoral deberá presentarse para su registro ante el Consejo General, dentro de los quince primeros días del mes de enero del año de la elección. Del registro se expedirá constancia.

"Artículo 177

"1. Los plazos y órganos competentes para el registro de las candidaturas en el año de la elección son los siguientes:

"a) Para diputados electos por el principio de mayoría relativa, del 1o. al 15 de abril inclusive, por los Consejos Distritales;

"b) Para disputados electos por el principio de representación proporcional, del 15 al 30 de abril inclusive, por el Consejo General;

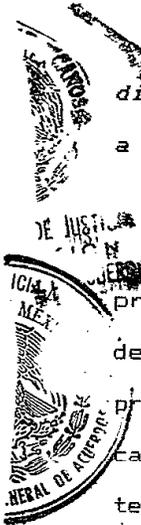
"c) Para senadores, del 15 al 30 de marzo inclusive, por los Consejos Locales correspondientes; y

667



"d) Para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, del 15 al 30 de enero inclusive, por el Consejo General.

"2. El Instituto Federal Electoral dará amplia difusión a la apertura del registro de las candidaturas y a los plazos a que se refiere el presente capítulo.



Lo relatado lleva a la convicción de que los preceptos que se pretenden impugnar a través de la acción de inconstitucionalidad, que a decir de los actores privan a los partidos políticos del derecho a postular candidatos al cargo de consejeros ciudadanos, comprenden temas o puntos propios de la materia electoral puesto que, incluso, los actos relativos (postulación y registro de candidatos), son considerados como integrantes del proceso electoral.

En esas condiciones, aun cuando la postulación y registro de candidatos al cargo de consejeros ciudadanos son actos previos a las elecciones en sí mismas consideradas, esto es, al ejercicio del sufragio, ello no les quita el carácter de actos electorales, pues si bien es verdad que desde un punto de vista teórico o doctrinario, puede establecerse una distinción entre el derecho a postular y la postulación en sí misma considerada, tal diferencia carece de apoyo en el derecho positivo.

P E D R O R I V E R A

Ciertamente, el derecho a postular candidatos es un derecho que se pretende ejercer precisamente en el proceso electoral; no puede desligarse el derecho a

postular del efecto o consecuencia que con él se busca, y que no es otro que el de intervenir en el proceso electoral. Además, la idea de marcar la diferencia entre el derecho a la postulación de candidatos y la postulación misma, es inaceptable porque va en la línea de eludir la prohibición impuesta por la Constitución, ya que bastaría acudir sistemáticamente al mismo planteamiento para burlar la norma impositiva. La diferencia puede ser, ciertamente, de fecunda producción cuando se afectan de modo objetivo los garantías individuales, pero éste no es el caso.

La interpretación estricta (no restrictiva) del artículo 105 constitucional, lleva a la convicción de que lo que quiso establecer el Poder Reformador fue la no intervención de la Suprema Corte en aquellos aspectos que pudieran afectar la materia electoral, y esa intervención afectatoria se vería claramente reflejada en el caso a estudio de estimarse procedente la acción de inconstitucionalidad planteada.

Independientemente de todo lo anterior, que por sí sólo es suficiente para la conclusión anunciada, se hace notar que los propios recurrentes aceptan que la "postulación de candidatos" forma parte de la materia electoral, dado que en los agravios que expresaron con motivo del recurso de reclamación que en su momento hicieron valer en contra de la determinación del ministro instructor que desechó su demanda, expresamente lo reconocen, al manifestar:



"La materia electoral, tal como se encuentra catalogada en la propia Constitución y en su Ley Reglamentaria, incluye desde luego la organización de los propios partidos, su registro y postulación de candidatos, amén de todo el proceso electoral que prevé el Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que comprende la preparación de elecciones, la jornada electoral, resultados y declaración de validez de elecciones, para la cual la propia Constitución y su Ley Reglamentaria tienen instituidas las instancias y los órganos competentes en la propia materia electoral", transcripción que confirma lo considerado en esta resolución.



Debe agregarse que jurídicamente no es posible desvincular a éste que llaman acto previo de postulación, de los demás que conforman el proceso electoral como lo pretende la parte actora, ya que los mismos se encuentran estrechamente vinculados o encadenados, de tal manera que no sería posible la existencia de uno sin que le antecediera el otro. A manera de ejemplo, no podría existir registro de candidatos si antes éstos no son postulados; tampoco podría haber jornada electoral si no le preceden los actos de postulación y registro de candidatos, y así sucesivamente.

En las relatadas consideraciones, es de concluirse que la acción de inconstitucionalidad intentada resulta improcedente en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, constitucional, 19, fracción II y 65, de su Ley

Reglamentaria, ya que de tales dispositivos se desprende que, por mandato constitucional y legal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no está facultada para conocer de la acción de inconstitucionalidad, cuando a través de ésta se pretenden impugnar (como en el caso) normas generales o actos en materia electoral, por lo que la acción en esos términos planteada resulta improcedente y, por ende, debe decretarse el sobreseimiento correspondiente.

Esto se corrobora, además, de la lectura de la parte relativa a la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, que dice:

*"Por otra parte y a fin de que las partes conozcan con gran precisión cuáles son las causales de improcedencia y sobreseimiento que regirán las controversias constitucionales, las mismas se han establecido de manera expresa en la parte iniciativa. En efecto, la previsible complejidad de los asuntos que habrán de resolverse mediante las controversias constitucionales, exige que cuestiones tan delicadas como las declaraciones de improcedencia y sobreseimiento que impiden un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, sean taxativamente determinadas para la Suprema Corte de Justicia. Como causales de improcedencia se ha previsto la relativa a la materia electoral, por encontrarse ésta expresamente señalada en el párrafo primero del artículo 105 Constitucional..."*



ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

634  
669

Esta parte de la exposición de motivos es aplicable al caso porque ya se dijo que conforme a lo previsto en el artículo 65 de la Ley Reglamentaria en consulta, las causales de improcedencia contempladas en relación con las controversias constitucionales, son aplicables a las acciones de inconstitucionalidad.

DE JUSTICIA  
A. C. DE ACUERDO

Con esto se demuestra, sin lugar a dudas, que la intención del Constituyente y del legislador fue impedir que la Suprema Corte de Justicia conociera de asuntos electorales por medio de la acción de inconstitucionalidad.

DECIMO.- Al haber resultado fundada la causal de improcedencia analizada, suficiente para decretar el sobreseimiento respectivo, se hace innecesario ocuparse de la restante causal de improcedencia alegada por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que funda en la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, aduciendo que las disposiciones reclamadas de la Ley de Participación Ciudadana se sustentan en lo dispuesto por el artículo 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual no se impugnó.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

UNICO.- Se declara improcedente y se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 1/95, promovida por Fauzi Hamdán Amad y otros, como integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

- 232 -

contra de los actos de la propia asamblea, Presidente de la República y Jefe del Departamento del Distrito Federal, actos precisados en el resultando primero de esta ejecutoria.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por mayoría de seis votos de los señores Ministros Díaz Romero, Ortiz Mayagoitia, Roman Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Aguinaco Alemán, declarar improcedente y sobreseer en la acción de inconstitucionalidad 1/95, promovida por Fauzi Hamdán Amad y otros, como minoría de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en contra de los actos de la propia Asamblea, Presidente de la República y Jefe del Departamento del Distrito Federal, actos precisados en el resultando primero; los señores Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Gutiérrez, Castro y Castro, Góngora Pimentel y Gudiño Pelayo votaron en contra y por la procedencia. El Tribunal Pleno comisionó al señor Ministro Díaz Romero para la elaboración del engrose correspondiente. El señor Ministro Castro y Castro manifestó que las consideraciones de su proyecto constituirán voto particular; y los señores Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Gutiérrez, Góngora Pimentel y Gudiño Pelayo manifestaron que formularán voto particular de minoría. A sugerencia del señor Ministro Silva Meza, el Tribunal

~~635~~  
670



ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95

233 -

Pleno acordó que se publiquen en el Semanario Judicial de la Federación la resolución y los votos particulares. El señor Ministro Presidente hizo la declaratoria respectiva. Firman los C.C. Ministros Presidente y representante, así como el Secretario General de Acuerdos que publica y da fe.



EL PRESIDENTE.

MTRO. J. VICENTE AGUINALDO ALEMAN.

EL ENCARGADO DEL ENGROSE.

MTRO. JUAN DIAZ ROMERO.

EL SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.

VIC. J. JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ.

NOTA: Esta hoja corresponde a la Acción de Inconstitucional 1/95 promovida por Fauzi Hamdam Amad y otros en su carácter de integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, contra actos de propia Asamblea y de otras autoridades en la que este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió declarar improcedente y sobreseer en dicha acción de inconstitucionalidad.

RECIBIDO DE LA SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS  
PARA NOTIFICACION EL 11 DIC. 1995

12 DIC. 1995

...y Por medio de lista, se notificó la resolución anterior a las partes y al Ministerio Público Federal. Conste.

**VOTO DE MINORIA QUE FORMULAN LOS SEÑORES MINISTROS SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO, MARIANO AZUELA GÜITRON, GENARO DAVID GONGORA PIMENTEL Y JOSE DE JESUS GUDIÑO PELAYO, EN LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95, PROMOVIDA POR FAUZI HAMDAM AMAD Y OTROS, EN SU CARACTER DE INTEGRANTES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL, CONTRA ACTOS DE LA PROPIA ASAMBLEA Y DE OTRAS AUTORIDADES, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION EN SU SESION DE TREINTA Y UNO DE OCTUBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO.**

La actividad de los órganos colegiados tiene como una gran bondad, la de permitir la exposición y discusión de las ideas de quienes lo conforman, de manera ordenada y sistemática, con el propósito de resolver una determinada cuestión y es, por tanto, inherente a su esencia, la diversidad de posiciones intelectuales sustentadas en la objetividad e independencia.

El objeto del voto de minoría radica en exponer las razones por las cuales no se comparte el criterio mayoritario, adoptado para resolver un determinado problema sometido a la decisión del órgano colegiado y, por ello, su efecto se agota en dejar constancia de las razones que quien lo formula, tuvo en cuenta para apartarse de las consideraciones expuestas para



solucionarlo. Por esa razón el voto de minoría carece de efectos legales lo que, evidentemente, no implica que carezca de utilidad como instrumento de reflexión para asuntos diversos.

Cuando se formula un voto de minoría se trata de poner de relieve la coincidencia de varios ministros en contra de la decisión mayoritaria.

Por otra parte, una visión superficial y precipitada podría llevar a pensar que la postura de los disidentes tiende a debilitar la resolución mayoritaria.

No ocurre así.

Si en la discusión del asunto se esgrimieron las razones que, posteriormente, se reflejarán en el voto particular, existe constancia de que hubo un debate que permitió que se valoraran las diferentes posiciones. Si la mayoría optó por las que sostuvieron la resolución, nadie puede considerar que no se profundizó en los temas debatidos tomando en cuenta de modo especial las objeciones formuladas. Desde esta perspectiva lejos de buscar el debilitamiento de la resolución se contribuye a fortalecerla.

Antes de exponer las razones por las que no se comparte el criterio adoptado para la resolución de la acción de inconstitucionalidad referida, es preciso dejar constancia, nuevamente, del reconocimiento especial a los señores ministros ponente y encargado del engrose, por el excelente trabajo desarrollado para resolver un asunto que no solamente constituye el



primero en su género sino que, además, se encuentra revestido de una enorme complejidad.

Ahora bien, para exponer metódicamente las razones que sustentan este voto particular, es condición indispensable delimitar el objeto de estudio, porque aun cuando el tema central del debate versó sobre la definición de la "materia electoral", este problema no puede desvincularse del asunto que originó la resolución. Proceder de otra manera sólo puede conducir a un resultado erróneo.

El acto jurídico que puso en movimiento al órgano jurisdiccional fue una acción de inconstitucionalidad, regida por lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal el que dispone en lo conducente:

"Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:"...

"II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral."

"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma por:"...

Como puede advertirse, al ser reformado el artículo 105 constitucional, por decreto de treinta de



diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, publicado al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación y en vigor al once de junio de ese año, el Poder Revisor de la Constitución creó un medio de control de la constitucionalidad de las leyes, distinto de lo que constituye el juicio de amparo, merced al cual puede examinarse si una norma de carácter general respeta los principios establecidos en la norma fundante.

La motivación expresada para crear ese medio de control fue "el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional". Así se desprende de la iniciativa formulada para reformar la Constitución Federal, en la que se indicó, entre otras cosas:

"Las acciones de inconstitucionalidad.

"El segundo proceso que se propone recoger en el artículo 105 constitucionalidad es el de las denominadas acciones de inconstitucionalidad. En este caso, se trata de que con el voto de un porcentaje de los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores, de las Legislaturas locales o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se puedan impugnar aquellas leyes que se estimen como contrarias a la Constitución. El Procurador General de la República podrá también impugnar leyes que estime contrarias a la Constitución.

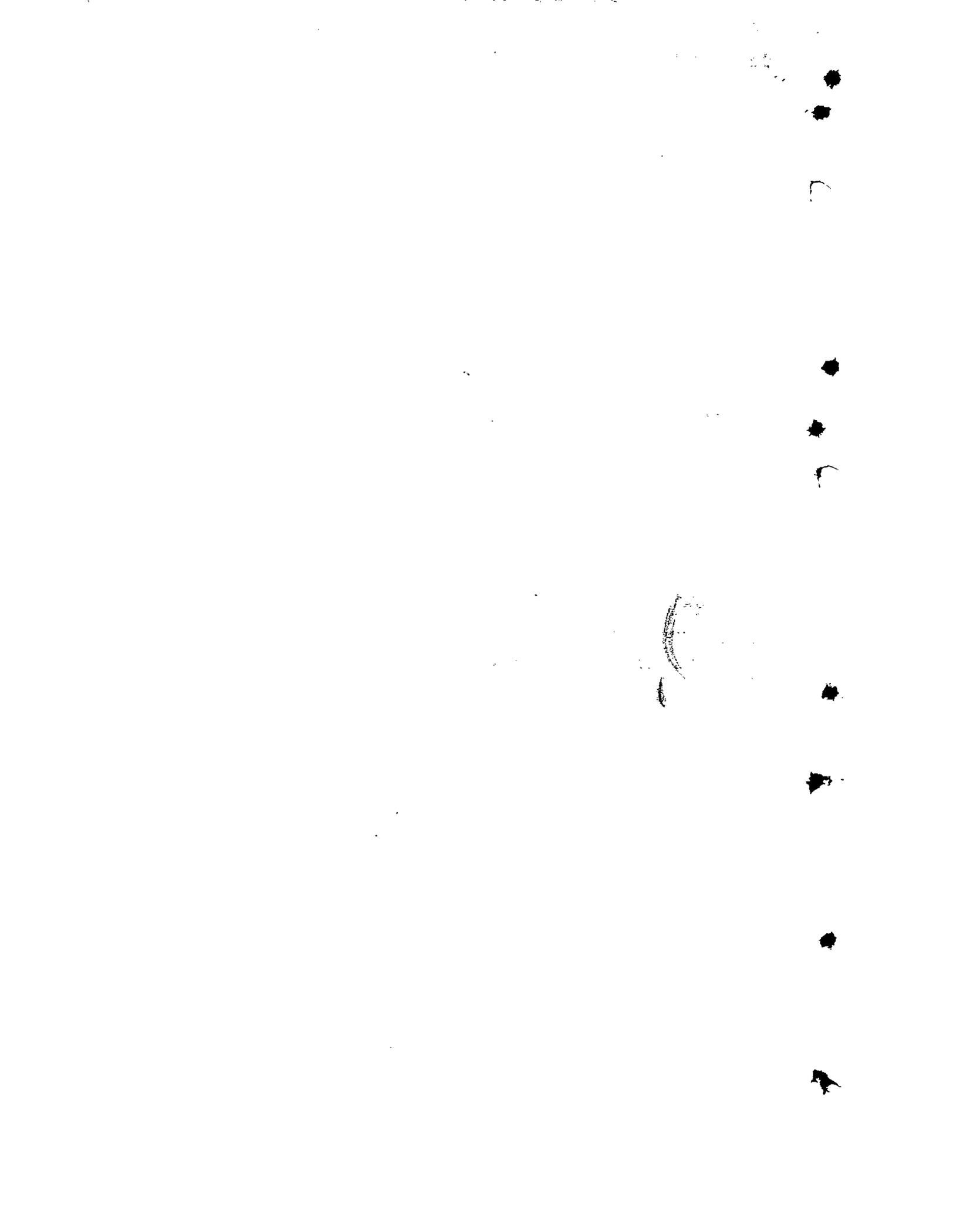
"A diferencia de lo que acontece en el juicio de amparo y en las controversias constitucionales, en las acciones de inconstitucionalidad no es necesario que

1110

exista agravio para que sean iniciadas. Mientras que en el amparo se requiere de una afectación de las garantías individuales y en las controversias constitucionales de una invasión de esferas, las acciones de inconstitucionalidad se promueven con el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional. Se trata, entonces, de reconocer en nuestra Carta Magna una vía para que una representación parlamentaria calificada, o el Procurador General de la República, puedan plantearle a la Suprema Corte de Justicia si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo son, o no, acordes con la Constitución.

"Siendo indudable que México avanza hacia una pluralidad creciente, otorgar a la representación política la posibilidad de recurrir a la Suprema Corte de Justicia para que determine la constitucionalidad de una norma aprobada por las mayorías de los Congresos significa, en esencia, hacer de la Constitución el único punto de referencia para la convivencia de todos los grupos o actores políticos. Por ello, y no siendo posible confundir a la representación mayoritaria con la constitucionalidad, las fuerzas minoritarias contarán con una vía para lograr que las normas establecidas por las mayorías se contrasten con la Constitución a fin de ser consideradas válidas."

El texto constitucional transcrito y la lectura de las consideraciones formuladas para establecerlo, permiten concluir que la acción de inconstitucionalidad

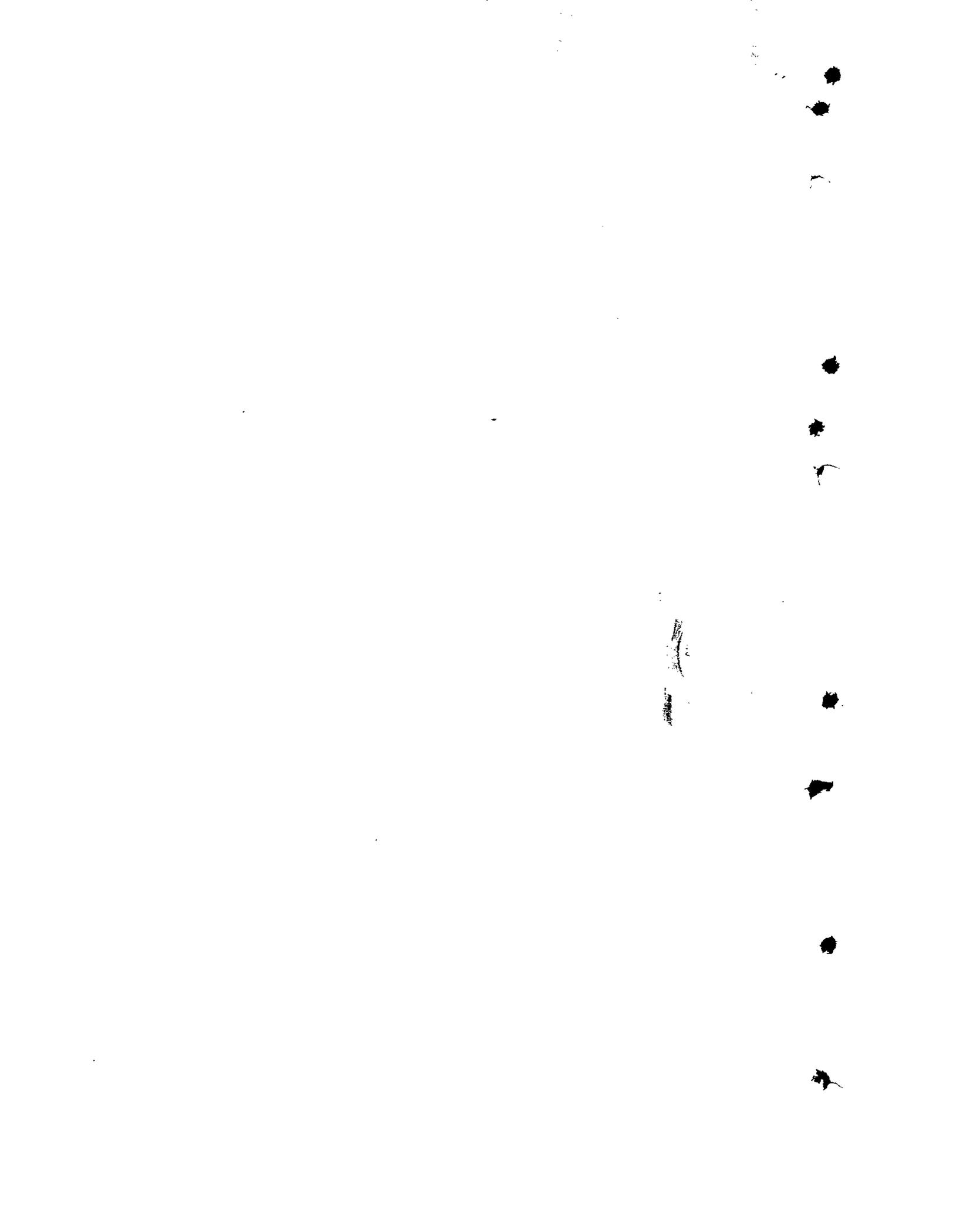


constituye un medio de control que puede intentarse a priori o a posteriori -en función de la vigencia de la norma- y de carácter abstracto, para preservar la Supremacía de la Constitución. Lo primero porque el término para el ejercicio de la acción se estableció en función de la fecha de publicación de la norma, la que puede o no ser coincidente con la de su vigencia; y, lo segundo, porque no se requiere la existencia de un agravio concreto.

Pero, fuera de los problemas que puede suscitar la estructura normativa de la acción de inconstitucionalidad (piénsese, por ejemplo, en que se impugne una ley aprobada y publicada, pero aún no vigente; o sobre las repercusiones que una decisión dictada en esa materia pueda tener frente a un juicio de amparo en el que se impugne la misma norma) lo trascendente es que esa acción tiene, entre otras, las siguientes características:

- a).- Es un medio de defensa de la Constitución; y,
- b).- Sólo puede ser promovida por determinados sujetos.

Por cuanto a su primera particularidad, debe ponerse de manifiesto que el texto constitucional no limita el ejercicio de la acción, sólo en defensa de una determinada parte de la Constitución. Por consecuencia, quien la ejerce puede solicitar el examen de una norma general, frente a cualquier precepto de aquélla.



Por tal razón, de manera congruente con ese principio que se deduce del texto constitucional, en la Ley Reglamentaria de dicho precepto se estableció:

"Artículo 71.- Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial."

La segunda particularidad destacada de la acción de inconstitucionalidad radica en sus titulares, pues éstos son una "representación política", como los denomina la iniciativa, o el Procurador General de la República, exclusivamente. Por cuanto a los primeros se requiere de un determinado número de sujetos, y que sean integrantes del órgano que aprobó la norma cuestionada. Así que la referida acción sólo se confiere, en el primer caso, a sujetos cuyo carácter resulta del ejercicio del sufragio por los ciudadanos.

Lo expuesto permite delimitar el objeto de estudio en el caso concreto, a saber: se trata de una acción ejercida por sujetos cuyo carácter deriva del sufragio de los ciudadanos y en el que el órgano resolutor, siendo procedente la acción, se encuentra facultado para examinar sin limitaciones, la constitucionalidad de la norma impugnada.



La conclusión precedente, como puede observarse, lleva en su estructura un concepto de trascendente importancia para este asunto en particular, pues se precisa la facultad del órgano jurisdiccional para realizar con plenitud su labor de máximo intérprete de la Constitución, cuando el juicio resulte procedente.

Con ello se arriba al estudio del problema concreto tratado en la sentencia cuyas consideraciones no se comparten, en virtud de que en ésta se determinó calificar la acción como improcedente.

Las consideraciones que soportan la sentencia cuestionada, contienen un importante y destacado esfuerzo de interpretación para desentrañar el contenido de la "materia electoral", porque a éste se refiere el artículo 105 constitucional al señalar en su fracción II:

"II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral."

La resolución de la mayoría estimó que la acción es improcedente porque en el caso concreto se trata de un asunto referido a la materia electoral, pues se cuestionan los artículos 60 a 68 y 71, de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, por cuanto que no se permite que los partidos políticos postulen candidatos para el cargo de consejero ciudadano, ni que los candidatos independientes ya



679

registrados empleen propaganda de partido (lemas, emblemas, colores u otros signos de identificación de partidos políticos) en la realización de sus campañas.

Así, luego de precisar que para analizar la procedibilidad de la acción intentada debe establecerse qué se entiende por materia electoral, la resolución concluye que el presente asunto encuadra dentro de dicha materia y que, por ende, resulta improcedente la acción.

Sin embargo, aunque la resolución implica un esmerado esfuerzo para acotar el término de la materia electoral, tiene como punto de objeción que, si bien realiza una interpretación sistemática para esclarecer el término señalado, esa interpretación resulta literal cuando el concepto resultante del análisis se aplica al caso concreto, porque no se examina el contexto en el que se encuentra inmersa la acción intentada. Esto es, si bien se emplea el método sistemático para definir el concepto de "materia electoral", no se emplea ese medio de interpretación cuando el contenido de éste se aplica para resolver el asunto.

En efecto, en el caso concreto no basta con definir el concepto de materia electoral, sino que debe ponerse de manifiesto qué debe entenderse por ello en una acción de inconstitucionalidad, en el marco de la Constitución Federal, porque el problema sometido al conocimiento de su intérprete no puede ser desvinculado, so riesgo de dar paso a una interpretación errónea.



680

La labor de interpretación de las normas y en particular de la fundante, debe sustentarse en la apreciación conjunta de sus disposiciones, de manera que se interpreten en forma armónica, a fin de que no se contradigan. Este principio ha sido reconocido tanto en la doctrina como en la labor jurisdiccional de la propia Suprema Corte, como puede advertirse del siguiente criterio, publicado en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, mil novecientos diecisiete - mil novecientos ochenta y ocho, primera parte, precedentes, página ochocientos setenta, la que señala:

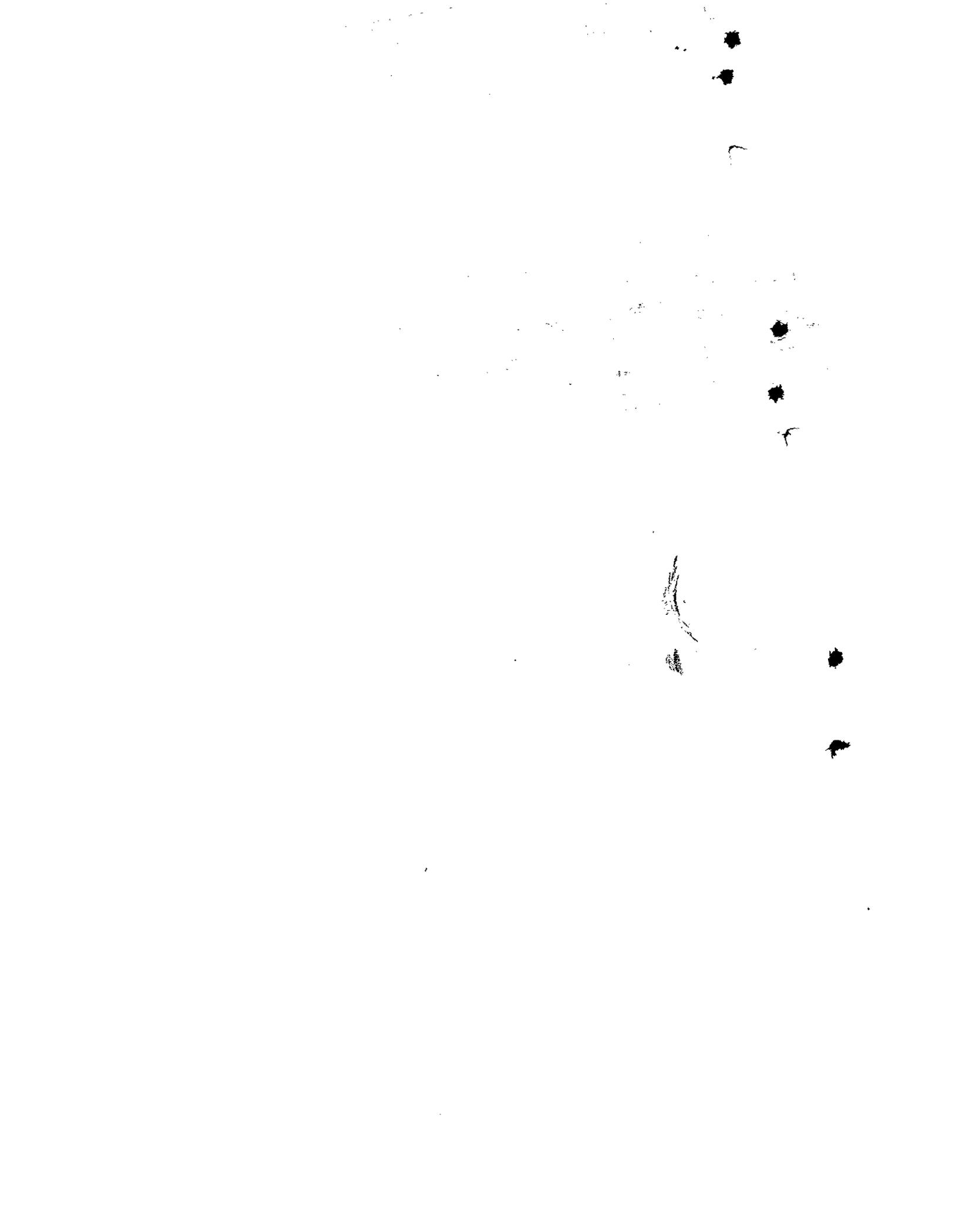
"INTERPRETACION DE LA LEY.- Los preceptos de un ordenamiento legal deben interpretarse principalmente en el sentido de que no se contradigan; y para lograrlo, a fin de establecer su verdadero sentido y alcance, deben ser interpretados en relación con los demás de la misma ley, armónicamente.

"Amparo en revisión 1189/71. Manufacturas Universo, S. A. y otros. 15 de febrero de 1972. Unanimidad de 16 votos. Ponente: Abel Huitrón.

"Séptima Epoca: Vol. 38, Primera Parte, Pág. 33."

La determinación del concepto de "materia electoral", en la sentencia mayoritaria quedó de la siguiente manera:

"Para los efectos de la acción de inconstitucionalidad debe entenderse que son normas de carácter general que tienen como contenido la materia electoral, prohibidas de ser examinadas por la Suprema



Corte de acuerdo con el artículo 105 constitucional, aquéllas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal y del Distrito Federal."

El concepto establecido en la resolución mayoritaria es sumamente importante porque deriva del órgano que tiene a su cargo la elevada función de ser el intérprete de la Constitución Federal.

Sin embargo, la doctrina no es ajena a ese concepto como puede advertirse de las siguientes transcripciones, que se citan para establecer posteriormente el campo de aplicación de la definición a que llegó el Pleno de la Suprema Corte.

"El significado constitucional de las elecciones reside precisamente en este vértice originario de la expresión del sufragio, que permite al pueblo el ejercicio de su soberanía, no como expresión retórica o abstracta, sino en la más patente realidad de la dinámica del tiempo,

- al renovar la composición de los poderes públicos,

- al investir al gobierno de representatividad en los órdenes federal y local; y, en suma:

- al participar, mediante la manifestación de su voto, en los asuntos y en las funciones públicas, esencia misma de la democracia.



"En atención al trascendente significado público del sufragio, la Constitución lo caracteriza con el carácter bipolar de derecho y de obligación ciudadana.

"Esta concepción compleja del sufragio origina un conjunto de relaciones jurídicas de naturaleza particular y distintiva de lo electoral, que conducen a los expertos a considerar el ejercicio del voto como una función pública, misma que si bien se ve es la función pública originaria de los demás.

"2. La naturaleza de lo electoral.

"En el contexto de nuestra Constitución, la naturaleza y esencia de lo electoral es todo lo relativo a las elecciones populares.

Más concretamente, lo electoral constitucional es todo lo concerniente al voto o sufragio público manifestado por los ciudadanos en favor de las personas que habrán de desempeñar los cargos de elección popular de la Federación, de los Estados, los cargos concejiles del municipio o de miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

"En nuestra Constitución las elecciones son elecciones de representantes populares para el ejercicio de los poderes públicos, sean en cargos ejecutivos o como integrantes de los órganos legislativos, de los ayuntamientos municipales o de los cuerpos de deliberación.

"La experiencia constitucional mexicana es escasa en lo electoral sobre asuntos específicos como es el caso del referéndum, institución conocida y

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

desarrollada en las democracias europeas y puesta en práctica recientemente en Francia, con base en los artículos 3° y 89 de la Constitución francesa, con motivo de la aprobación del Tratado de la Unión Europea, que motivó al gobierno a optar por someterlo a votación de todo el electorado por las consecuencias de revisión constitucional que implica en varias materias, particularmente en la de ciudadanía." (Carballo Balvanera, Luis. El Sistema Electoral de la Constitución Mexicana. En "Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral". UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1993, pág. 209 y sig.)

"I. CONCEPTOS, IMPORTANCIA Y FUNCION DE LAS ELECCIONES

"En los Estados modernos ningún fenómeno es tan común como el de las elecciones, es decir, la designación de representantes a través del voto del electorado. Asimismo, no hay fenómeno cuya significación real varíe tanto como el de las elecciones.

"La idea general de la importancia de las elecciones se refleja, aproximadamente, en la definición siguiente: las elecciones representan el método democrático para designar a los representantes del pueblo. Las elecciones "tal vez sean lo más aproximado al control del gobierno por el pueblo que se



087

pueda alcanzar en la moderna sociedad industrializada de masas móviles" (Milbrath, 1972, p. 154).

"Si esto es cierto, ¿entonces por qué se celebran elecciones en todos los países, incluso en aquéllos que no son democráticos? He aquí la respuesta: las elecciones representan una técnica de designación de representantes."

(Nohlen, Dieter. Sistemas Electorales y Partidos Políticos. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas - Fondo de Cultura Económica, México, 1994, página 9.)

"CONCEPTO DE ELECCIONES.

"La primera distinción conceptual entre las elecciones en sistemas políticos diferentes está implícita en el término mismo, pues mientras en un sistema el elector puede elegir entre varios partidos y tomar su decisión libremente, en otros sistemas tiene que votar por un partido único, ya que no se permite la participación de otros.

"Para poder ejercer realmente el sufragio, el elector debe tener oportunidad de elegir y gozar de la libertad de elección. Sólo quien tiene la opción entre dos alternativas, por lo menos, puede ejercer verdaderamente el sufragio. Además, debe tener libertad para decidirse por cualquiera de ellas; de lo contrario, no tendría opción.

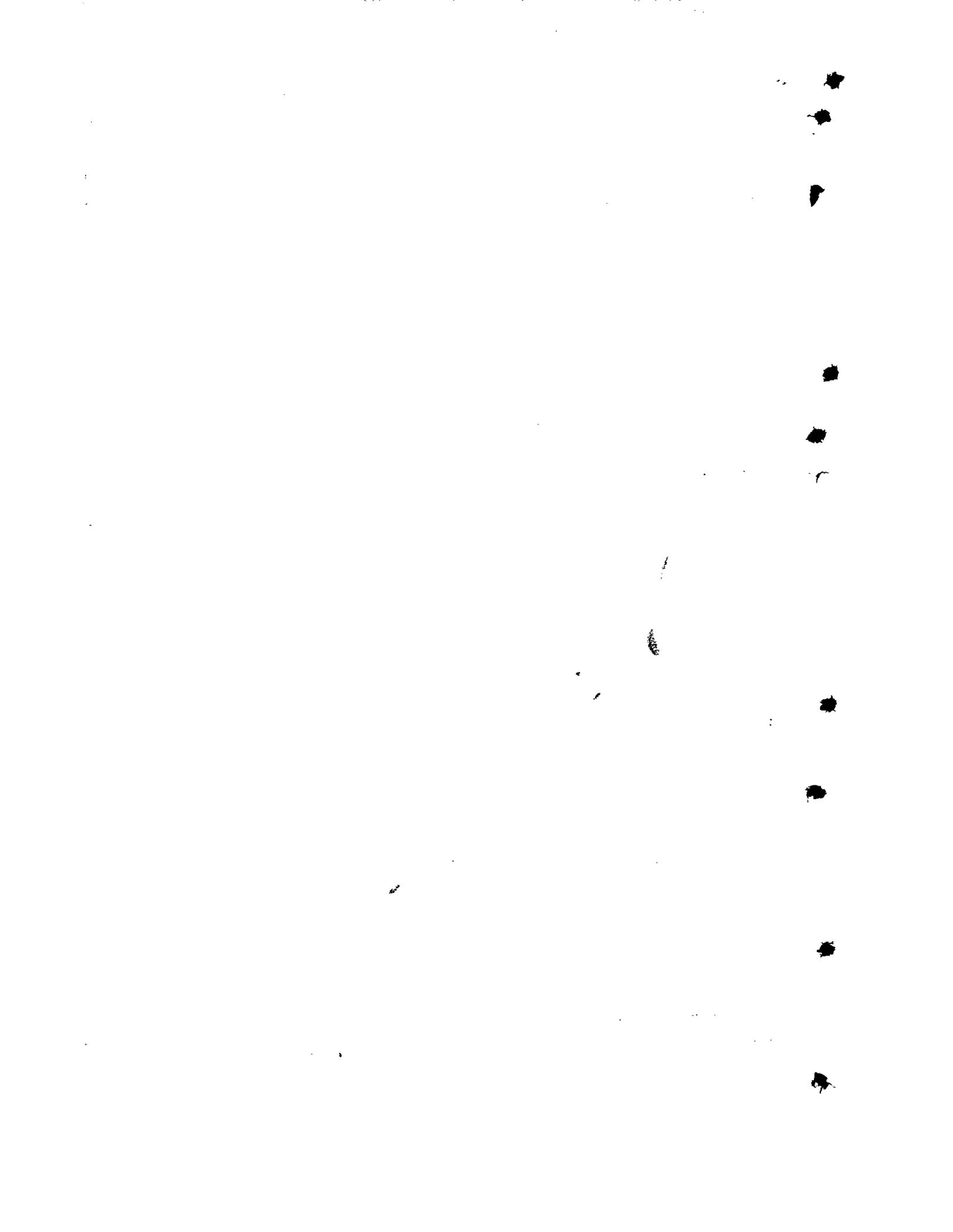
"La oportunidad y libertad de elegir deben estar amparadas por la ley. Cuando estas condiciones están dadas, hablamos de elecciones competitivas. Cuando se niegan la oportunidad y libertad de elegir, hablamos de

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

685

elecciones no competitivas. Cuando se limitan, de alguna manera, la oportunidad y libertad hablamos de elecciones semicompetitivas.

"Las elecciones competitivas, en las democracias occidentales, se efectúan siguiendo diferentes principios (procedimientos) formalizados. La garantía de esos principios constituye el presupuesto esencial para que se reconozcan las decisiones sobre personas postulantes y contenidos políticos a través de la elecciones, que son vinculantes para electorado, por parte de los propios electores. Entre estos principios que procuran la capacidad legitimadora de las elecciones, y que gozan al mismo tiempo de una importancia normativa para la democracias liberales-pluralistas, podemos citar: 1) la propuesta electoral, que, por un lado, está sometida a los mismos requisitos de la elección (debe ser libre, competitiva) y por otro, no puede sustituir a la decisión selectiva del electorado; 2) la competencia entre candidatos, los cuales se vinculan una competencia entre posiciones y programas políticos; 3) la igualdad de oportunidades en el ámbito de la candidatura (candidatura y campaña electoral); 4) la libertad de elección que se asegura por la emisión secreta del voto; 5) el sistema electoral (reglas para la conversión de votos en escaños) no debe provocar resultados electorales peligrosos para la democracia o que obstaculicen la dinámica política (por ejemplo, producir una sobrerrepresentación de la mayoría); 6) la decisión



electoral limitada en el tiempo sólo para un período electoral. Las decisiones previas no restringen la selección ni la libertad de elección en elecciones posteriores.

"Este catálogo de principios contiene los rasgos normativos de una concepción liberal pluralista de la democracia. Estos rasgos no corresponden necesariamente a la realidad, pero debería servirle de medida. Cabe preguntar, por ejemplo, si el carácter competitivo de la elección en las democracias pluralistas y la igualdad real de oportunidad de las posiciones políticas básicas en la competición, hacen justicia a estos postulados. No se debería cerrar los ojos ante la situación empírica de un pluralismo limitado, de grupos de presión vinculados con el poder, de una reducida publicidad, de un contenido político y socialmente limitado en las elecciones competitivas formalizadas.

"Sin embargo, ante esta problemática, tampoco se debería perder de vista la diferencia de categorías entre elecciones competitivas en las democracias occidentales y las no competitivas en sistemas dictatoriales, en los que no se disputa el poder político.

"Al tipificar las elecciones según el grado de competitividad que permiten, podemos extraer conclusiones acerca de la estructura de un sistema político partiendo de las elecciones. A grandes rasgos podemos establecer:

elecciones competitivas - sistemas democráticos



elecciones semicompetitivas - sistemas autoritarios  
elecciones no competitivas - sistemas totalitarios."

(Nohlen, Dieter. Idem., páginas 10 y 11.)

"III.- SISTEMAS ELECTORALES Y SISTEMAS DE PARTIDOS  
POLITICOS; UNA INTRODUCCION AL PROBLEMA CON CARACTER  
ORIENTADOR.

"CONCEPTOS BASICOS.

"Los sistemas electorales contienen, desde el punto de vista técnico, el modo según el cual el elector manifiesta a través del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños. Los sistemas electorales regulan ese proceso mediante el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, de la forma de la candidatura, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de votos en escaños.

"Los sistemas electorales constituyen una parte del más extenso concepto del derecho electoral, el que, sin embargo, en sentido estricto puede ser entendido sólo el requisito legal del derecho de elegir y de ser elegido."

(Nohlen, Dieter. Op. cit. página 34.)

"II. LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y LA MECANICA  
ELECTORAL, LOS SUJETOS DEL PROCESO ELECTORAL.

"Cualquier concepción de la representación termina traduciéndose en un procedimiento de designación de representantes. En este sentido, la conexión más inmediata del derecho electoral con la idea de representación estriba en la determinación del sujeto



activo del derecho de sufragio, del sujeto pasivo y de la relación que entre ambos se establece. El diferente tratamiento que en diversos momentos históricos y ante distintas realidades han recibido estos elementos son reflejo de la diferente concepción de la representación que les sirve de base."

(Cabo de la Vega, Antonio de. El Derecho Electoral en el Marco Teórico y Jurídico de la Representación. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1994, página sesenta y cinco.)

"I. LA JURIDICIDAD EL PROCESO ELECTORAL: EL CARACTER LEGITIMADOR DE LA LEGALIDAD EN EL MODERNO ESTADO CONSTITUCIONAL Y REPRESENTATIVO.

"La primera característica de nuestros actuales sistemas electorales reside precisamente en su carácter jurídico. Efectivamente, las normas que disciplinan los diferentes sistemas electorales son normas de carácter jurídico con todos los requisitos formales para obligar.

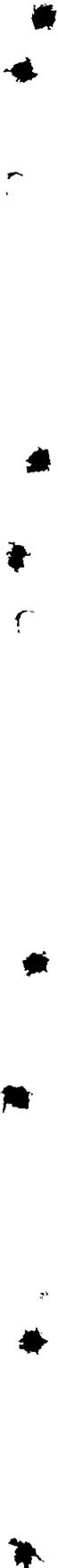
"No hay que olvidar que esta situación no siempre fue así, pues los sistemas electorales hasta tiempo muy recientes (hasta 1791 en Francia y hasta las reformas de 1832 en Inglaterra, por ejemplo) tenían un carácter consuetudinario y venían regulados por usos y prácticas a menudo de difícil prueba y que, en todo caso, no constituían un orden jurídico que se impusiera sobre todos los agentes del proceso electoral o que pudiera alegarse ante los tribunales. 194.



"Las controversias que en torno al derecho electoral se suscitaba se resolvían fundamentalmente por las propias Cámaras, que eran las únicas con competencia para determinar asuntos como la franquicia, las circunscripciones, el resultado de las elecciones, etcétera.

"Conforme fue avanzando el siglo XIX, el derecho electoral no sería ajeno al proceso de juridicidad de las relaciones sociales, cuyas muestras más evidentes son las codificaciones y las Constituciones.

"Ya no serían sólo las relaciones privadas las que se verían sometidas a un derecho uniforme con la desaparición definitiva de los gremios y parcial de otros entes privilegiados, o la igualación ante el fisco de los diferentes tipos de riqueza o la fijación de normas estables para el tráfico civil y mercantil, sino que también las propias relaciones dentro del Estado van quedando fijadas progresivamente en instrumentos jurídicos. La expectativa liberal de limitación del poder pasaba por el sometimiento del poder al derecho; pero para completar el panorama de la nueva legitimación liberal del poder no basta con que el ejercicio del poder quedara sometido al derecho, era necesario igualmente que el propio acceso al poder se realizara mediante un procedimiento reglado. Las normas que disciplinaban los procesos electorales tenían que configurarse como verdaderas normas jurídicas para que pudiera hablarse de un verdadero Estado de derecho. "El principio de legalidad (...) es la piedra angular sobre



la que se levantan las elecciones y cuya observancia es de importancia fundamental en todo Estado de derecho, ya que constituye la adecuación de toda conducta a los vigentes ordenamientos jurídicos."195

"Todas las fases del proceso [electoral] deben ajustarse estrictamente a las normas jurídicas aplicables y a su recta interpretación, desde la fase previa del registro y empadronamiento de los ciudadanos con derecho al sufragio, hasta la etapa casi final de la decisión de los recursos y el paso definitivo de la calificación electoral. En ningún momento, el proceso electoral debe abandonar el cauce legal (...) Puede afirmarse, sin duda, que en un proceso electoral democrático la "razón de Estado" y el interés público genuinos coinciden con el respeto cabal del orden jurídico. 196".

(Cabo de la Vega, Antonio de. Op. cit. páginas 91 y 92.)

#### "IV. LA PLURALIDAD DE CONTENIDOS.

"Un dato más que se debe tener en consideración para comprender la aguda problemática en la construcción jurídica del derecho electoral lo constituye su extrema pluralidad de contenidos.

"El derecho electoral, como rama que disciplina jurídicamente las elecciones se ocupa simultáneamente de las más diversas facetas de la vida social con normas pertenecientes a los ámbitos más diversos. Entre ellos podemos destacar los siguientes: 215



"1.- La normas de conducta: ejercicio de derechos y obligaciones y sus sanciones.

"Entre las normas electorales encontramos un abundante número de normas de conducta. Normas que establecen los comportamientos prohibidos, permitidos y obligatorios.

"Son las normas que especifican los comportamientos a los que se tiene derecho antes, durante y tras la elección. Singularmente, derecho a inscribirse como candidato, a inscribirse en el censo electoral, a conseguir las oportunas rectificaciones del mismo, a realizar campaña electoral en favor de alguno de los candidatos, a participar en la elección y a asistir al escrutinio. Obligaciones como la de facilitar la inscripción en el censo, la de permitir la asistencia de los trabajadores a la elección. Prohibiciones como la de realizar campaña más allá de los límites que marca la ley, la de realizar determinadas actividades en las fechas de votación, la de votar dos veces o impedir el ejercicio del voto, etcétera.

"Normas todas ellas que suelen ir acompañadas de las oportunas sanciones que imponen los tribunales u órganos especiales competentes para entender de delitos y faltas electorales.

"2.- Las normas de organización: la administración electoral.

"Se trata de las normas que crean y organizan la maquinaria humana y técnica para la organización de las



elecciones. Son las normas de la administración electoral. En ellas se incluyen la creación de determinados órganos encargados de la misma, el establecimiento de su régimen de funcionamiento, la atribución de fondos para la realización de las elecciones, la contratación de los servicios de quienes facilitan urnas y cabinas, de quienes realizan e imprimen la campaña institucional en favor del voto, de quienes imprimen las papeletas de los distintos partidos, etcétera. Igualmente, son las normas que establecen las competencias de cada uno de los órganos implicados en los procesos electorales, así como su dotación humana y técnica, su adscripción orgánica a ministerios u organismos constitucionales, etcétera.

"3.- Normas de procedimiento: las campañas y los medios de comunicación.

"Son las normas que fijan el regular desenvolvimiento de todo el proceso electoral. Desde las fechas y plazos de presentación de candidaturas, los recursos contra la inadmisión, la forma de acceder a la campaña institucional, la participación de los distintos medios de comunicación en la campaña y su acceso a los lugares de escrutinio y de información sobre resultados provisionales y definitivos. Los plazos de campaña electoral, los plazos y formas de impugnación de las actas y de los resultados provisionales o definitivos, etcétera.

"4.- Normas financieras: la financiación de los partidos y de las campañas.



"Son las que establecen el monto máximo de inversión por campaña, la distribución de la financiación estatal, las contribuciones privadas a las campañas, la financiación propia de los partidos en relación con las campañas electorales, los fondos destinados a las campañas institucionales junto con las normas de fiscalización de todos estos gastos y los órganos que de ellos se encargan.

"El hecho de que cada uno de estos tipos de normas exija un tratamiento especial al hacer referencia a distintas ramas del derecho es un elemento más que contribuye a hacer difícil la construcción de una dogmática jurídica propia. Y, por ello mismo, atendiendo a que se ponga el énfasis en uno u otro tipo de normas se considera el derecho electoral no como una verdadera rama del derecho, sino como un derecho tributario o dependiente de otras especialidades jurídicas.

"En esencia puede decirse, siguiendo a A. y F. Demichel, (216) que el derecho electoral es, cuando menos (pues como se ha visto no se agotan aquí las implicaciones del mismo), tributario del derecho constitucional en el sentido de que depende directamente de los principios de democracia política establecidos en las Constituciones e incluso más allá de ellas en el consenso político y democrático en que se asiente la convivencia pacífica y en el que la misión principal del juez electoral es hacer cumplir el orden constitucional sancionando las posibles



694

alteraciones a la sinceridad del escrutinio. Que el derecho electoral es igualmente tributario del derecho administrativo en el sentido de que todos los procedimientos de los procesos electorales provienen de la jurisdicción administrativa (naturalmente, sólo para los sistemas continentales) y en el de que las técnicas de que se vale el derecho electoral provienen en su mayor parte del derecho administrativo. Por último, el derecho electoral también depende del derecho civil puesto que algunos de sus conceptos más importantes como son el de ciudadanía, el de domicilio o residencia provienen del derecho privado, por lo que las ciertas cuestiones electorales se plantean con cuestiones prejudiciales civiles: determinación de Estado, capacidad, etcétera. 217".

(Cabo de la Vega, Antonio de. Op. cit. páginas 103 a 106.)

La comparación entre los distintos criterios expresados en torno de lo que constituye la materia electoral revelan que su contenido es sumamente amplio y redundante en todo lo que atañe a la elección de quienes habrán de ocupar los órganos de representación. En ese sentido, la propia resolución parte de la base de que el derecho a postular candidatos es uno que se ejerce, precisamente en lo que constituye el proceso electoral; y sostiene que la idea de marcar diferencias entre lo que constituye el derecho a postular candidatos y la postulación misma, va en "la línea de eludir la prohibición impuesta por

Win

695

la Constitución, ya que bastaría acudir sistemáticamente al mismo planteamiento para burlar (sic) la norma impeditiva." ; y que "La diferencia puede ser, ciertamente, de fecunda producción cuando se afecten de modo objetivo las garantías individuales, pero éste no es el caso."

Como puede advertirse de las partes transcritas, en la resolución se establece una importante interpretación sistemática de lo que constituye la materia electoral pero, he aquí su inconveniente, no aplica el mismo procedimiento de interpretación para advertir el contexto en que se encuentra prevista la causa de improcedencia.

En efecto, si bien con base en todas las concepciones referidas a propósito del concepto "materia electoral" es factible concluir que es muy amplio y engloba todo lo concerniente a la elección de quienes habrán de ocupar los cargos de representación, su contenido debe delimitarse, atendiendo por una parte a lo que estrictamente debe entenderse por materia electoral en el texto de la Constitución; y, por otra, a su carácter de causa de improcedencia, realizando una interpretación armónica con el medio de control en el que dicho concepto se encuentra contenido, pues no basta, como se dijo, establecer cuál es el contenido del término "materia electoral", para concluir en forma inmediata que la acción ejercida resulta improcedente.



Por cuanto a la primera de las cuestiones, atendiendo precisamente al texto constitucional y no al de leyes secundarias, cabe destacar que la Constitución emplea en cuatro lugares la expresión "materia electoral".

Dos referencias a esa materia presentan escasa utilidad para resolver el problema planteado, porque son precisamente las contenidas en las fracciones I y II del artículo 105 constitucional en las que se establece la "materia electoral" como causa de improcedencia.

Las otras referencias constitucionales a la materia electoral, se contienen en el artículo 41 de ese ordenamiento, el que señala:

"Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

"Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

"Los partidos políticos tiene como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer



posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

"Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

"En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

"La ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.

"Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

"La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.



"El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El órgano superior de dirección se integrará por Consejeros y Consejeros Ciudadanos designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casillas estarán integradas por ciudadanos.

"El organismo público agrupará para su desempeño, en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales. Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Las sanciones de todos los órganos colegiados electorales serán públicas en los términos que disponga la ley.

"La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público previsto en el párrafo octavo de este artículo y el Tribunal Federal Electoral. Dicho sistema dará



699

definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

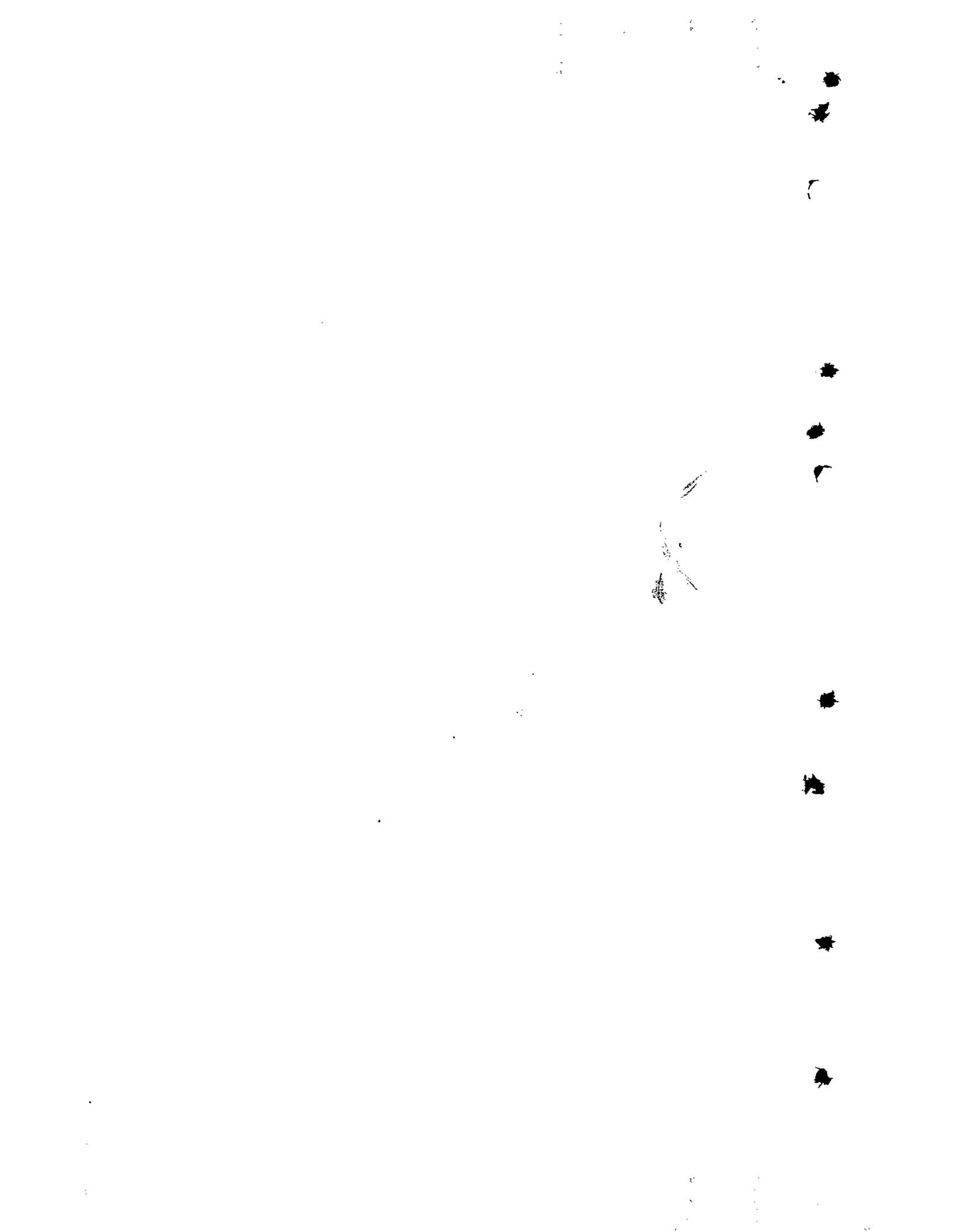
"En materia electoral la interposición de los recursos no producirá, en ningún caso, efectos suspensivos del acto o resolución impugnado.

"El Tribunal Federal Electoral será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida integración.

El Tribunal Federal Electoral tendrá competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y la ley, las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, las que establecen los párrafos segundo y tercero del artículo 60 de esta Constitución, y las diferencias laborales que se presenten con las autoridades electorales establecidas por este artículo. Expedirá su Reglamento Interior y realizará las demás atribuciones que le confiera la ley.

"El Tribunal Federal Electoral funcionará en Pleno o Salas y sus sesiones de resolución serán públicas en los términos que establezca la ley.

"Para cada proceso electoral se integrará una Sala de segunda instancia con cuatro miembros de la Judicatura Federal y el presidente del Tribunal Federal Electoral, quien la presidirá. Esta Sala será competente para resolver las impugnaciones a que se



refiere el párrafo tercero del artículo 60 de esta Constitución.

"El Tribunal Federal Electoral se organizará en los términos que señale la ley. Para el ejercicio de su competencia contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley. Los Magistrados del Tribunal deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores de los que señala esta Constitución para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta del Presidente de la República.

"Los consejeros ciudadanos del órgano superior de dirección deberán satisfacer los requisitos que señale la ley y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

"Los cuatro miembros de la judicatura federal, que con el Presidente del Tribunal Federal Electoral integren la Sala de segunda instancia, serán electos para cada proceso electoral por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Si no se alcanza esta mayoría, se pesentarán nuevas propuestas para el mismo



efecto y si en este segundo caso tampoco se alcanzara la votación requerida, procederá la Cámara a elegirlos de entre todos los propuestos por mayoría simple de los diputados presentes. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

"Durante los recesos del Congreso de la Unión, la elección a que se refieren los dos párrafos anteriores será realizada por la Comisión Permanente".

El análisis de la norma preinserta, desde el punto de vista constitucional lleva a concluir que la "materia electoral" tiene un contenido restringido de naturaleza adjetiva.

En efecto, el párrafo décimo primero del precepto transcrito indica: "La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público previsto en el párrafo octavo de este artículo y el Tribunal Federal Electoral". Hasta aquí lo que la norma consigna es la referencia a medios de impugnación de evidente naturaleza adjetiva. Pero, el siguiente párrafo establece: "En materia electoral la interposición de los recursos no producirá, en ningún caso, efectos suspensivos del acto o resolución impugnado".

De lo anterior resulta que la "materia electoral" se vincula con los medios de defensa en contra de actos impugnables que afecten a personas o partidos políticos; y la razón de ser de esos medios de defensa es esencialmente adjetiva pues, según el texto de la



norma, su propósito es dar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales.

El otro párrafo del precepto citado en que se hace alusión a la materia en estudio, señala: "El Tribunal Federal Electoral tendrá competencia para resolver, en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y la ley, las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal " ... .

Como se ve, nuevamente al mencionar la materia electoral, la Constitución la vincula con medios de impugnación, con problemas debatibles, de lucha partidista, en los que no se ha querido involucrar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según lo demuestra el desarrollo legislativo del artículo 60 constitucional con la supresión del recurso de reclamación, cuyo conocimiento se asignaba al máximo Tribunal, al que se quiso dejar a salvo o ajeno a controversias en materia electoral, o sea, a la disquisición entre partidos políticos.

Pero tratándose en el caso concreto de la impugnación de la Ley de Participación Ciudadana, el concepto "materia electoral" no se actualiza como causa de improcedencia, pues si bien las personas que ejercen la acción pertenecen a una representación política, forman parte de una minoría parlamentaria y son, por ende, miembros de partidos políticos, desde el punto de vista jurídico la controversia que se somete al conocimiento del Pleno no es entre partidos políticos, sino entre la Constitución y una ley

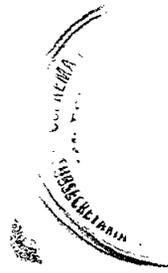
...reue - Sifpne.

secundaria, esto es, el problema en cuestión rebasa el plano de una mera controversia entre partidos, para ubicarse en el plano superior de defensa de la Constitución.

En ese sentido, la causa de improcedencia consignada en la fracción II del artículo 105 constitucional, se encuentra referida a la acción de inconstitucionalidad; y si esta acción tiene como propósito preservar la supremacía constitucional, todo el sistema estructurado para ese medio de control debe tener como premisa fundamental esa supremacía y de ella se debe partir para acotar lo que debe entenderse por materia electoral.

Cuando se cuestiona la constitucionalidad de una norma, no por un vicio en el procedimiento que la origina, se debe distinguir el contenido material de los preceptos en contra de los cuales se endereza la inconformidad, esto es, debe precisarse qué normas se impugnan pues, por regla general, la constitucionalidad de un ordenamiento no depende de uno o varios de sus preceptos, ni su contenido queda determinado sólo por su denominación.

Según se indicó al señalar los antecedentes del asunto, en la acción ejercida se estiman inconstitucionales los artículos 60 al 68 y 71 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, preceptos que establecen lo siguiente:



"Artículo 60.- Los Consejeros Ciudadanos serán electos por fórmula, integrada por un propietario y un suplente, para cada área vecinal".

"Artículo 61.- El registro de fórmulas de candidatos comprenderá las siguientes etapas".

"I. La obtención del apoyo que avale la solicitud, podrá realizarse desde el día veinticinco de febrero hasta el día dieciocho de marzo, del año de la elección, fecha en que deberá presentarse la solicitud al Comité Delegacional respectivo;"

"II. La verificación de la identidad y residencia de los ciudadanos que avale la solicitud de las fórmulas de candidaturas, se hará desde el día diecinueve de marzo hasta el día nueve de abril, del año de la elección";

"III. La corrección de errores u omisiones en la solicitud de registro se realizará desde el día diez de abril hasta el veinte de abril; y"

"IV. El registro a cargo del Comité Delegacional respectivo, se realizará a más tardar el día treinta de abril del año de la elección."

"En los términos del convenio a que se refiere el artículo 51 de esta ley, se solicitará al Instituto Federal Electoral un corte al padrón electoral, al mes de febrero del año en que se tenga lugar el proceso."

"La documentación de solicitud de registro de fórmulas será proporcionada por los Comités Delegacionales."



705

"Artículo 62.- Cada una de las solicitudes de registro de fórmulas deberá estar avalada por al menos el cuatro por ciento de los ciudadanos que residan en el área vecinal de que se trate, inscritos en el padrón electoral federal. Los Comités Delegacionales difundirán en el ámbito de cada Delegación, el número mínimo de ciudadanos que por área vecinal se requiera para avalar las solicitudes de registro de fórmulas."

"Cada ciudadano tiene derecho de apoyar el registro de una sola fórmula de candidatos. Para el caso de que un ciudadano otorgue su apoyo a más de una solicitud de registro, dicho apoyo no se tomará en cuenta para ninguna de ellas."

"Artículo 63.- Las solicitudes de registro de candidaturas deberán contener los siguientes datos:"

"I. Apellidos paterno y materno, nombre completo y domicilio de los integrantes de la fórmula de candidatos así como el tiempo de residencia en el área vecinal de que se trate;"

"II. Lugar y fecha de nacimiento de los candidatos:"

"III. Ocupación de los candidatos;"

"IV. Area vecinal por la que se postulen;"

"V. Firma de los integrantes de la fórmula de candidatos; y"

VI. Apellidos paterno y materno, nombre completo, domicilio y clave de elector contenida en la credencial para votar, expedida por el Instituto Federal Electoral

Vertical text on the left margin, possibly a page number or header.



y firma de los ciudadanos que avalen la solicitud de registro."

"La solicitud de registro se desechará desde luego cuando no contengan el número mínimo de ciudadanos que se requiera para avalar la misma."

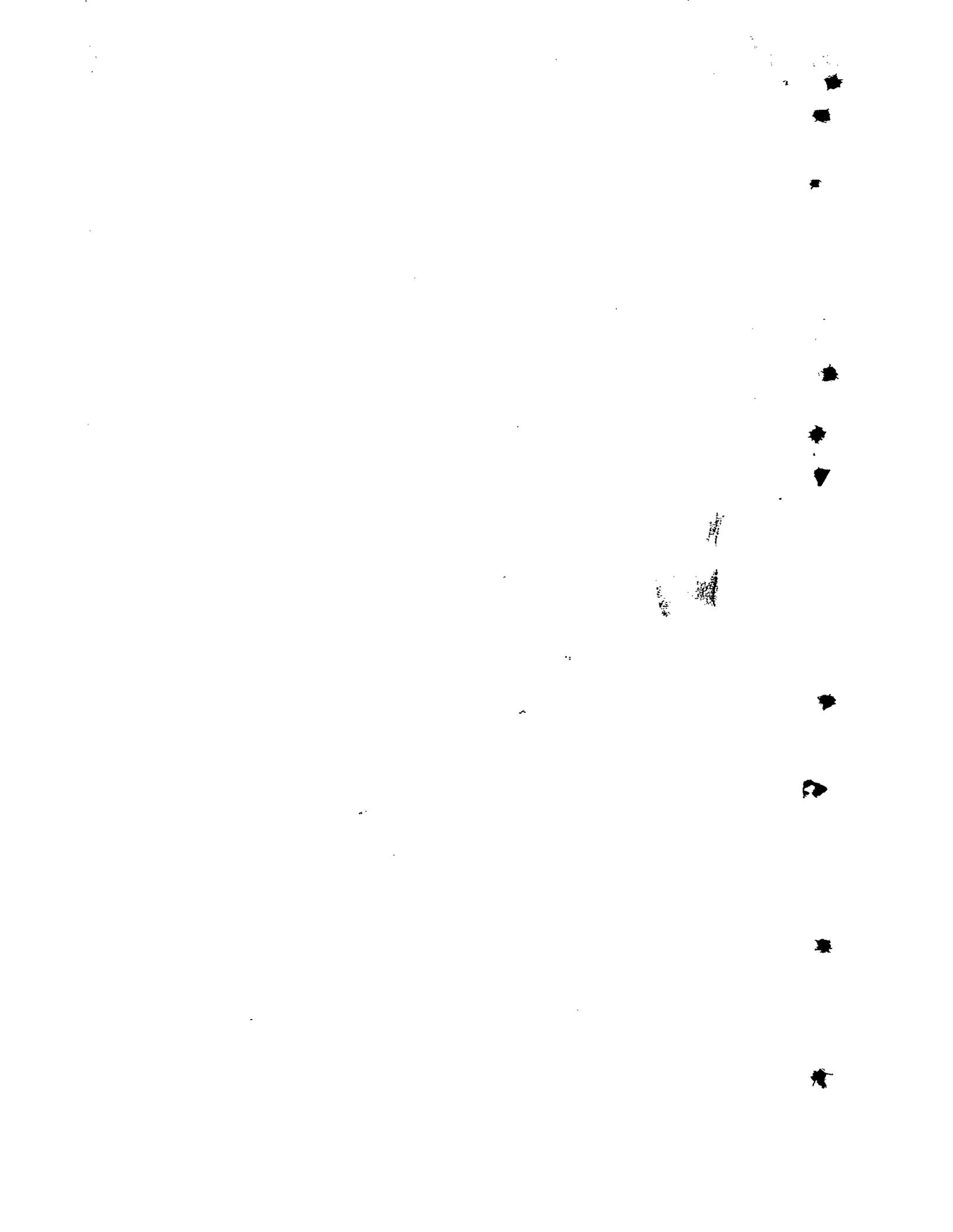
"Artículo 64. Para acreditar el cumplimiento de los requisitos que establece el artículo 36 de esta ley, a la solicitud deberán anexarse los siguientes documentos:"

"I. Copia certificada del acta de nacimiento de los integrantes de la fórmula de candidatos."

"II.- Constancia de residencia expedida por la Delegación correspondiente, que deberá contener la mención acerca del tiempo de residencia de las personas a quienes se expida; y"

"III. Documento expedido por la Delegación en que resida, donde se haga constar que la persona de que se trata no es servidor público de confianza de la misma."

"Artículo 65.- Para verificación de identificación y residencia de los ciudadanos que avalen cada fórmula de candidatos, los Comités Delegacionales realizarán una revisión total o por muestreo de sus datos contenidos en el padrón electoral federal, previo acuerdo con el Instituto Federal Electoral y con estricto apego a la legislación federal electoral. Asimismo podrán acordar la realización de visitas aleatorias a los domicilios de los firmantes a través del personal acreditado para hacerlas, el que podrá pedir datos y la presentación de documentos que



acrediten la identidad de las personas que avalen la solicitud de registro."

"Para el efecto de la verificación a que se refiere este artículo, los datos contenidos en el padrón electoral federal y en la credencial para votar, acreditarán la residencia e identidad a que se refiere el artículo 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal."

"Los candidatos conforme a los criterios que expida el Comité Central podrán estar presentes en la verificación que realicen los Comités Delegacionales."

Artículo 66.- Los errores u omisiones en los datos de los integrantes de la fórmula y en los documentos con que se acredite el cumplimiento de los requisitos a que se refieren las fracciones I a V del artículo 63 de esta ley, detectados en la verificación que se realice, se harán del conocimiento de los mismos para que lo subsanen hasta antes de que termine el período a que se refiere la fracción III del artículo 61 de esta ley."

"Artículo 67.- Los errores u omisiones en los datos de los ciudadanos que avalen la solicitud de registro deberán subsanarse o sustituirse a dichos ciudadanos dentro del período a que se refiere la fracción III del artículo 61 de esta ley. Las sustituciones podrán hacerse en el mismo período siempre que cuando menos el setenta por ciento de los datos verificados corresponda a un resultado positivo. Las correcciones o sustituciones serán verificadas en



los términos del artículo 65 hasta antes del registro de fórmulas."

"Cuando la verificación realizada a través de las visitas aleatorias que se practiquen o por cualquier otro medio, se detecten irregularidades respecto de la autenticidad de las firmas o de la residencia de ciudadanos que avalen la solicitud de registro, en términos de lo dispuesto por el artículo 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, no procederá el registro."

"El resultado de la verificación practicada deberá notificarse a los integrantes de la fórmula respectiva."

"En el caso de que conforme al primer párrafo de este artículo, la fórmula de presuntos candidatos fuese notificada de la no satisfacción de cuando menos el porcentaje referido, procederá el planteamiento de reconsideración ante el Comité Delegacional respectivo. Contra la resolución no procederá rectificación."

"Para el supuesto de que sí se cumpla en la verificación con el porcentaje aludido en el primer párrafo, realizadas las sustituciones, se procederá de nueva cuenta a la verificación, de no satisfacerse el requisitos establecido en el artículo 62 de esta ley, no se otorgará el registro y no procederá impugnación alguna."

"Artículo 68.- Las fórmulas de candidatos registradas se publicarán en la Gaceta Oficial del

SUPPLY  
- SUPPLY -



Distrito Federal a más tardar en la segunda semana de mayo del año de la elección."

"Artículo 71.- En la propaganda de los candidatos podrán utilizarse los nombres de los integrantes de la fórmula o la identificación de ésta y las frases o leyendas de su propuesta. No podrán utilizarse emblemas, frases, leyendas ni colores de partido político alguno."

La razón por la que se impugnan esas normas es porque, en esencia, se aduce que no permiten que los partidos políticos postulen candidatos para el cargo de Consejero Ciudadano, ni que los candidatos independientes ya registrados utilicen propaganda partidista en la realización de sus campañas.

El derecho de postular candidatos para el cargo de consejero ciudadano, si bien tiene una estrecha vinculación con el contenido de la materia electoral, no se confunde con éste, porque pertenece a un género más amplio y extenso que se ubica en el campo de los derechos políticos. Por lo contrario, el modo de llevar a cabo la campaña, por parte del sujeto que participa en un proceso electoral, sí queda comprendido en esta materia constituyendo una parte de lo que Antonio de Cabo de la Vega denomina "normas de procedimiento".

Obsérvese en este punto que la propia resolución de mayoría, al delimitar el concepto de normas de carácter general que tienen como contenido la materia electoral, las cataloga como "aquéllas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o

10  
11  
12

13  
14  
15

16  
17  
18

19  
20  
21

22

23

nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal y del Distrito Federal." Con ello, la definición propuesta circunscribe el concepto a lo que constituye propiamente el proceso electoral, pues alude a la selección o nombramiento "a través del voto" y "dentro de un proceso democrático", lo que no comprende necesariamente el derecho de los ciudadanos y de los partidos políticos a postular candidatos, derecho que, por definición, debe existir con antelación a lo que es el proceso electoral ya que constituye su presupuesto. Si no existe el derecho a postular candidatos no puede ni siquiera pensarse en la posibilidad de ejercer el sufragio.

Los derechos políticos no se limitan sólo a lo que constituye el proceso de selección o nombramiento a través del voto, de las personas que desempeñarán los cargos representativos; su contenido, examinado en diversas ocasiones por la Suprema Corte a propósito del juicio de amparo, es también anterior y posterior al proceso de selección, pues comprenden el derecho a votar y ser votado y el ejercicio del cargo para el cual ha resultado electo un sujeto.

En el caso concreto debe ponerse de manifiesto que la Constitución en los artículos 8, 9 y 35, 55, 56 y 82, conceden al ciudadano mexicano el derecho de votar en los procedimientos electorales, para seleccionar a

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

las personas que habrán de ocupar los cargos públicos de elección; el derecho de ser votado; el derecho de petición en materia política y de asociación para tomar parte en los asuntos políticos del país; y tales derechos no son de carácter formal o adjetivo, sino que tienen un contenido material, político, que es previo a toda forma de su ejercicio.

Dicho de otra manera, se trata de derechos sustantivos que la Constitución otorga expresamente a todos los ciudadanos mexicanos que cumplan con las condiciones y requisitos que la misma exige para su ejercicio y que tienen una naturaleza esencialmente política, porque a través de esos derechos la actuación del ciudadano guarda una relación directa o indirecta con el poder público, en tanto que con el ejercicio de esos derechos, se da un vínculo entre gobierno y gobernados, pues para que se configure el órgano de gobierno la Constitución ha establecido el proceso electoral.

Por su parte el artículo 41 de la Constitución consagra la existencia de los partidos políticos como entidades de interés público; y determina que la finalidad de éstos, es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios, ideas que postulan y mediante el sufragio; asimismo les otorga entre otros



el derecho de usar los medios de comunicación social y de participar en las elecciones estatales y municipales. Esa finalidad y los derechos de los partidos políticos tienen un contenido eminentemente político y son de carácter sustantivo, porque tienen el objeto primordial de que sus candidatos accedan al poder público mediante el sufragio.

Asimismo, el artículo 41 constitucional remite a la ley en cuanto a la forma y procedimientos en que se pueden ejercer tanto los derechos políticos de los ciudadanos como los de los partidos, por lo que son las normas que tienen por objeto regular todos los actos y procedimientos en que se ejercitan esos derechos, las que deben calificarse como de naturaleza intrínsecamente electoral, es decir, todas las normas que tienen por objeto regular los actos y procedimientos en que se ejercen esos derechos, tienen naturaleza intrínsecamente electoral, en tanto desenvuelven o regulan la actividad política de los ciudadanos y de los partidos políticos, encaminada de manera directa e inmediata a la elección de quienes ocuparán un cargo de elección popular mediante el ejercicio del derecho al voto.

La estrecha vinculación que existe entre los derechos sustantivos del ciudadano y de los partidos políticos con las formas y procedimientos en que se ejercen, no es suficiente para determinar que los primeros constituyen la materia electoral, pues la diferencia que surge entre las normas que los contienen

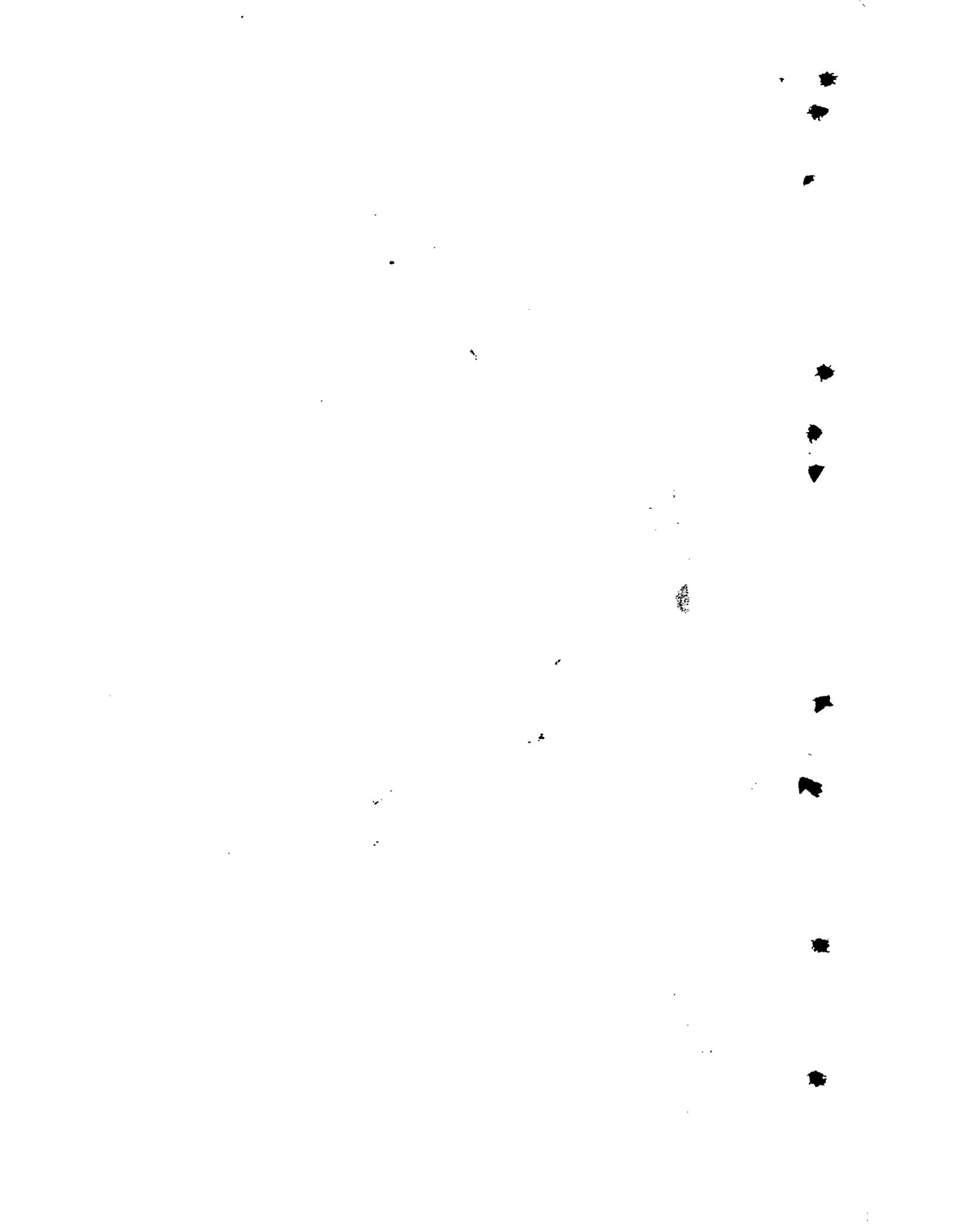


de las que previenen las segundas, se hace evidente en cuanto que los derechos de que se trata son de carácter sustantivo político con un contenido material, mientras que las otras solamente determinan la manera en que tales derechos deben ejercitarse.

Estas normas de carácter electoral, son de naturaleza intrínsecamente adjetivas, en tanto que su finalidad es regular el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos y partidos, por lo que pueden comprender generalmente seis etapas claramente diferenciadas entre sí, la primera sería de registro de ciudadanos, partidos políticos y candidatos; la segunda, de campaña política; la tercera de jornada electoral; la cuarta de escrutinio y calificación de elecciones; la quinta de contencioso electoral y la última, de posesión del cargo.

En la de registro, las normas tienden a regular la época y condiciones de la integración del padrón de electores, el registro de los partidos políticos correspondientes y de los candidatos, los órganos y procedimientos de verificación para constatar que se cumplan con los requisitos de elegibilidad para el cargo público de que se trata.

Las normas que regulan la campaña, jornada, escrutinio y jornada electoral, así como los recursos, plazos y requisitos de impugnación de los actos realizados durante el proceso electoral, también tienen la naturaleza electoral, en virtud de que determinan el ejercicio de los derechos políticos sustantivos de los



714

ciudadanos que participan como electores o candidatos de los partidos políticos y de los órganos y autoridades encargadas de aplicar esa clase de normas.

La culminación de ese proceso llega con la posesión del cargo por parte de los candidatos electos, después de que han sido calificadas las elecciones y resueltas las impugnaciones de acuerdo a las formalidades que establezcan las normas correspondientes que por regular esos aspectos; y su esencia es también electoral.

La diferencia jurídica fundamental entre una norma que regula un derecho político del ciudadano y del partido político y una norma de carácter electoral, radica en que el reconocimiento constitucional de participar en las elecciones es un derecho inherente al ciudadano mexicano y a los partidos políticos, cuya existencia es independiente de la forma y procedimiento para su ejercicio, mientras que las normas de carácter electoral son de naturaleza adjetiva, pues tienden a regular precisamente lo relativo a la forma en que se ejercen esos derechos políticos sustantivos.

Consecuentemente, la norma de contenido político aunque guarda relación con las de materia electoral se distingue en cuanto estas últimas tienden a regular los actos, etapas o instancias que se desarrollan para recibir el voto, así como los recursos y medios por los cuales se pueden impugnar las violaciones a ese tipo de normas ante los órganos creados por la ley para ese fin, y tal diferencia básica supone que el derecho



7/5

político sustantivo es previo a cualquier acto y procedimiento donde se ejerce, además, cabe precisar, que a través de la acción de inconstitucionalidad, la Suprema Corte tiene la facultad de anular una ley contraria a la Constitución, aunque se trate de una norma de contenido político, porque la política y la materia electoral en una interpretación estricta no son sinónimos.

En efecto, el poder es un fenómeno jurídico, porque la Constitución estructura los órganos a través de los cuales se ejerce la relación entre gobierno y gobernados, entre los órganos de poder y entre los gobernados cuando pretendan acceder al poder público; la misma Constitución regula los derechos sustantivos del ciudadano mexicano, la existencia de los partidos políticos, su finalidad y los derechos de que gozan y remite a la ley ordinaria para regular el ejercicio de esos derechos; estas normas que regulan la forma, procedimiento y condiciones en que los derechos políticos sustantivos se concretizan son las que propiamente por su naturaleza adjetiva cabría calificar como materia electoral, en tanto que la sustancia de este tipo de normas guarda relación con los requisitos y condiciones en que los ciudadanos, los partidos políticos y los órganos del Estado conjugan sus actividades para que los ciudadanos accedan legítimamente al poder público mediante el sufragio.

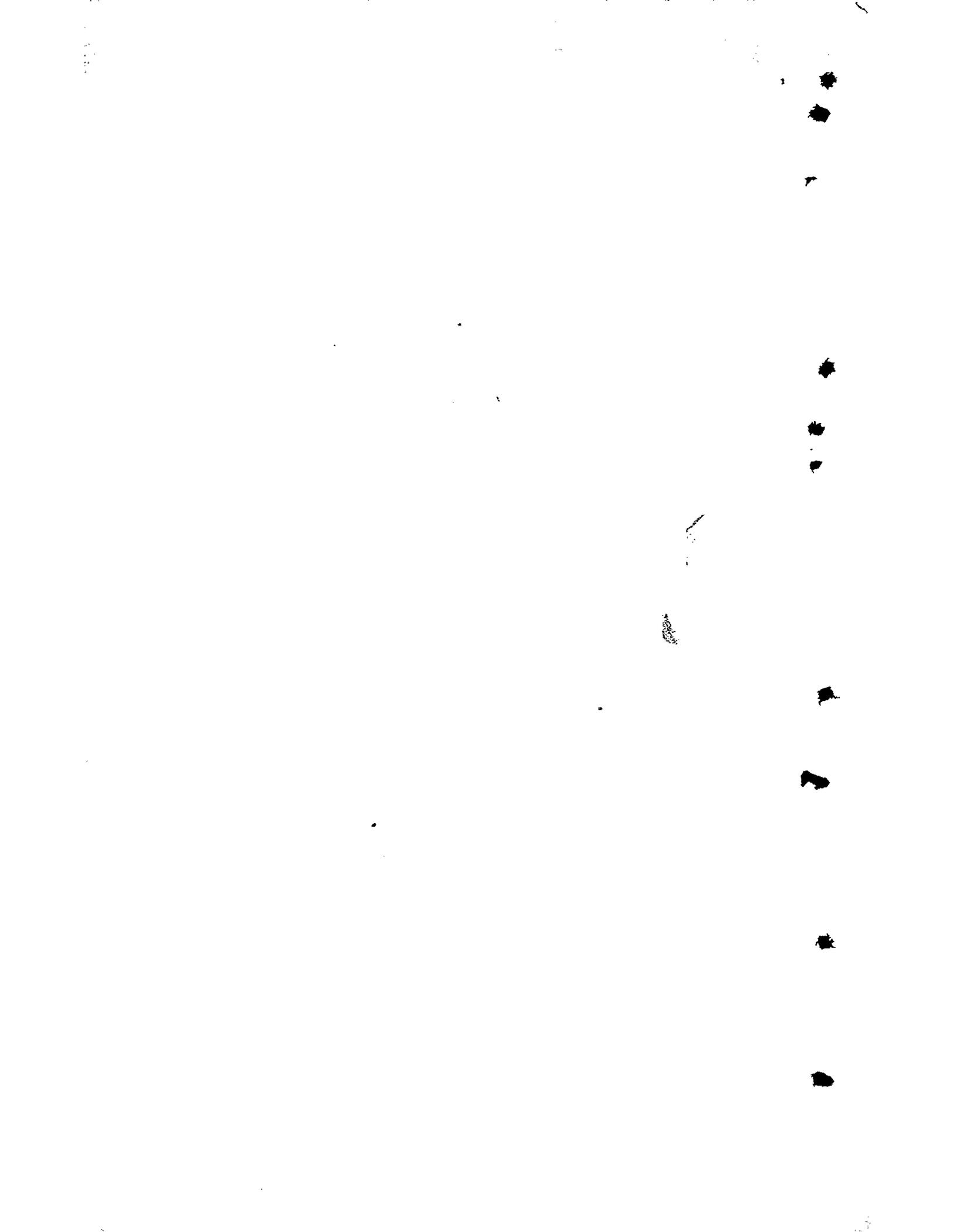
Por ello, la materia electoral comprende lo relativo a la creación, estructuración, organización y



funcionamiento de las instituciones, sistemas, medios y procedimientos que tienen por objeto la selección, mediante el voto, de los ciudadanos que ocuparán un cargo público de elección popular, pero queda excluido de ese ámbito el derecho político sustantivo, consistente en poder participar en las elecciones, ya que este derecho es previo, requisito sine qua non para que puedan tener lugar las normas que regulan su ejercicio.

Los motivos y razones que se han expuesto, permiten concluir que la acción de inconstitucionalidad en estudio es procedente, porque no obstante que tiene por objeto la Ley de Participación Ciudadana, conforme a la cual se regula el proceso electoral, que culminará con la elección y posesión del cargo de los ciudadanos que resulten candidatos electos a través del sufragio, el motivo o causa de pedir de la acción consiste en que la ley no contempla el derecho de los partidos políticos a designar candidatos en esa contienda electoral.

De modo que no se cuestiona la ley en un aspecto que comprenda la materia electoral y que motivaría su improcedencia, sino exclusivamente porque al no reconocer ese derecho político sustantivo, se vulnera el contenido del artículo 41 constitucional, en la medida en que conforme a éste último, los partidos como entes de interés público, tienen derecho a participar en las elecciones, lo que supone que pueden designar candidatos.



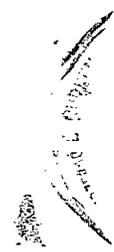
717

La distinción entre el contenido de las normas de contenido político sustantivo y las de carácter estrictamente electoral, no pretende evidentemente eludir la prohibición constitucional, ni la distinción sólo puede ser fecunda cuando se afecten las garantías individuales como se sostiene en la resolución.

Lo primero porque ya al inicio de este voto se precisó que no puede desvincularse el problema planteado, del contexto general de la acción intentada.

Si la acción de inconstitucionalidad tiene como sustento y razón de ser la de constituir un medio de control de las leyes secundarias, pero se establece en ella una causa de improcedencia, ésta debe ser de la más acabada aplicación estricta, porque mediante ella se impide al intérprete de la Constitución el examen de determinados ordenamientos frente al texto de ésta. Sólo de esta manera puede conciliarse la existencia de la causa de improcedencia que se prevé en la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, con su precepto 133 que establece la supremacía de la norma fundante y la necesaria congruencia de las normas secundarias con aquélla.

Por tanto, la delimitación de lo que debe entenderse por la materia electoral debe realizarse con la mayor precisión y no simplemente en forma genérica comprendiendo en ella toda norma que, en mayor o menor medida, pueda tener relación con lo relativo a la elección de sujetos para ocupar cargos representativos. Ello es así, porque atento al sentido de la acción de



inconstitucionalidad, cuanto más impreciso o general sea el concepto de la materia electoral, mayor será el campo vedado a la Suprema Corte para examinar la constitucionalidad de una norma y, por lo mismo, la excepción al principio de supremacía constitucional se verá notablemente ampliado. Por lo contrario, si la causa de improcedencia se delimita correctamente, el terreno de conocimiento del tribunal constitucional se ampliará y la excepción al control constitucional se reducirá significativamente, aproximándose al ideal del sistema conforme con el cual ningún acto de autoridad debe quedar fuera de dicho control.

La correcta apreciación de la causa de improcedencia para delimitar el término "materia electoral", no resulta fecunda sólo cuando se afecten las garantías individuales como se sostiene en el fallo.

Ciertamente, en el diverso medio de control de la constitucionalidad de las leyes, conformado por el juicio de amparo, la fracción I del artículo 103 de la Constitución Federal no establece para realizarlo excepciones por cuanto al contenido material de las normas; y ese medio de control se caracteriza por ser concreto, es decir, parte de la base de la existencia de una controversia en la que se aduce la existencia de un agravio por violación de las garantías individuales. En esa forma de control, además, se ha sostenido desde hace mucho tiempo la improcedencia del

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

1

juicio para examinar la violación de derechos políticos.

A diferencia del anterior, la acción de inconstitucionalidad, como se dijo, es abstracta, esto es, no requiere de la existencia de una controversia y de un agravio concreto. Puede formularse simplemente en aras de la preservación de la supremacía constitucional. Por ello, como respecto de dicha acción sí se encuentra prevista una causa de improcedencia que atiende a la naturaleza de la norma cuestionada, la apreciación sobre si se actualiza aquélla requiere de un examen integral de sus presupuestos por parte del órgano resolutor; y para realizar ese análisis el órgano de control no tiene limitación alguna.

Por ende, el examen del concepto materia electoral es más fructífero tratándose de una acción de inconstitucionalidad que cuando lo que se plantea es una demanda de amparo, pues en aquélla el órgano jurisdiccional no se encuentra limitado por particularidades del asunto concreto, como podrían ser, a guisa de ejemplos, la imposibilidad de realizar un nuevo estudio de una causa de improcedencia, desestimada por el juzgador, sin la existencia de agravio o la aplicación del principio de estricto derecho en determinadas materias.

En consecuencia, para la determinación del término "materia electoral" como causa de improcedencia de la acción de inconstitucionalidad, el órgano jurisdiccional debe realizar su análisis sin limitación

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

101  
102  
103  
104  
105  
106  
107  
108  
109  
110  
111  
112  
113  
114  
115  
116  
117  
118  
119  
120  
121  
122  
123  
124  
125  
126  
127  
128  
129  
130  
131  
132  
133  
134  
135  
136  
137  
138  
139  
140  
141  
142  
143  
144  
145  
146  
147  
148  
149  
150  
151  
152  
153  
154  
155  
156  
157  
158  
159  
160  
161  
162  
163  
164  
165  
166  
167  
168  
169  
170  
171  
172  
173  
174  
175  
176  
177  
178  
179  
180  
181  
182  
183  
184  
185  
186  
187  
188  
189  
190  
191  
192  
193  
194  
195  
196  
197  
198  
199  
200

alguna, pues lo que se encuentra en discusión no es tanto una ley particularmente considerada, sino el campo de acción de un tribunal constitucional como garante de la supremacía del orden normativo constitucional.

Expuesto lo anterior cabe concluir que por materia electoral, para los efectos de lo dispuesto por la fracción II del artículo 105 constitucional, debe entenderse el conjunto de preceptos de carácter adjetivo relativos al ejercicio del voto público, en todo el proceso electoral, que tienden a garantizar a los ciudadanos y a los partidos políticos como entidades de interés público, el ejercicio y respeto de sus derechos políticos.

Por consecuencia, si la acción de inconstitucionalidad que dio origen a este asunto se ejerció en defensa del derecho sustantivo de los partidos políticos de postular candidatos, para un cargo de elección popular, por no quedar contenido este derecho ni la norma que, según se sostiene, lo limita, dentro del contenido de la materia electoral, la acción intentada es procedente por no actualizarse el supuesto contenido en la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, que invalida el ejercicio de esa acción.

En ese orden de ideas, de abordarse el análisis de la constitucionalidad de la ley impugnada, como procede, según la opinión que se viene sustentando, podría concluirse que la ley impugnada es contraria a

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

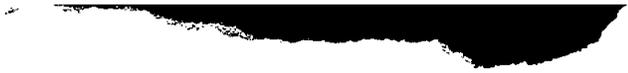
101  
102  
103  
104  
105  
106  
107  
108  
109  
110  
111  
112  
113  
114  
115  
116  
117  
118  
119  
120  
121  
122  
123  
124  
125  
126  
127  
128  
129  
130  
131  
132  
133  
134  
135  
136  
137  
138  
139  
140  
141  
142  
143  
144  
145  
146  
147  
148  
149  
150  
151  
152  
153  
154  
155  
156  
157  
158  
159  
160  
161  
162  
163  
164  
165  
166  
167  
168  
169  
170  
171  
172  
173  
174  
175  
176  
177  
178  
179  
180  
181  
182  
183  
184  
185  
186  
187  
188  
189  
190  
191  
192  
193  
194  
195  
196  
197  
198  
199  
200

la Constitución, por no contemplar el derecho de los partidos políticos a designar candidatos, que consagra el artículo 41 constitucional, es decir, por restringir de manera evidente, lo que la Constitución permite.

Con la conclusión anterior, de ningún modo se está calificando una cuestión de carácter electoral, puesto que no se ha hecho pronunciamiento en cuanto a la legalidad del proceso electoral que tiene por base la ley impugnada, ni tampoco supone que se esté cuestionando la legitimidad de quienes resulten candidatos electos y tomen, en su caso, posesión del cargo correspondiente; además, los efectos de la sentencia que declare la invalidez de la ley, a través de la acción de inconstitucionalidad rigen, por regla general, hacia el futuro.

La reforma constitucional que permite suscitar la intervención de la Suprema Corte, para resolver sobre la contradicción entre una norma general y la Constitución, aunque contenga un derecho político, viene a colmar un vacío en la defensa de los derechos políticos que quedaban fuera de la protección a través del juicio de amparo.

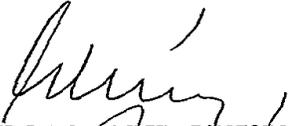
En contra de lo que sostiene la mayoría de este alto Tribunal, pensamos que debe permitirse que la bien probada responsabilidad y competencia de la Corte Suprema participe de las inquietudes de la República y ocupe los espacios que una arrogante concepción de lo político se ha reservado para sí.

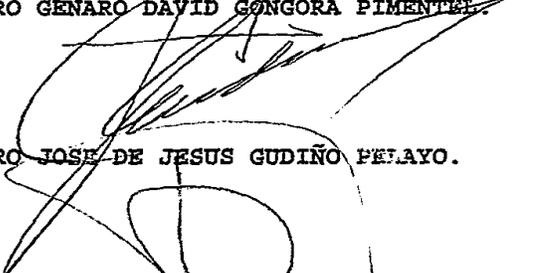


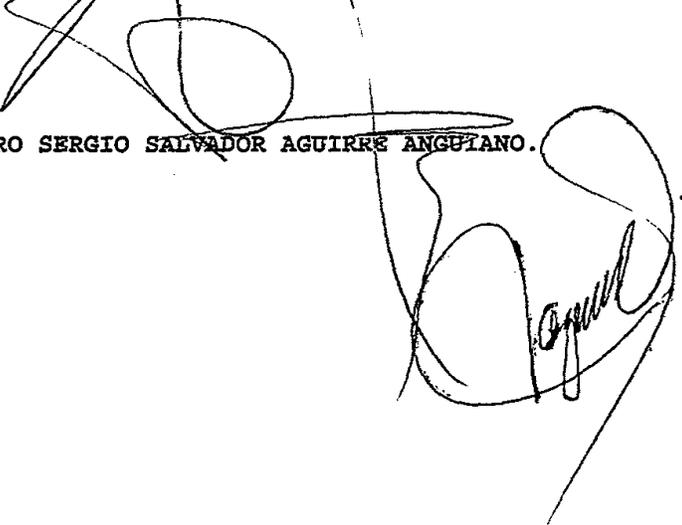
Ha pesado, por muchos años, la idea de que la Suprema Corte debe ser sólo un poder para dirimir los negocios de los particulares; es necesario que sea un Poder para la Nación y sus propósitos.

Tales son las razones que motivan a los que suscriben a disentir, respetuosamente, del criterio establecido para declarar improcedente la acción intentada en contra de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal; y son las que fundan la esperanza de que una acertada reforma del texto constitucional, disipe las dudas existentes en torno del problema tratado, en aras del cabal cumplimiento del principio de supremacía constitucional.

  
MINISTRO MARIANO AZUELA GÜITRON.

  
MINISTRO GENARO DAVID GONGORA PIMENTEL.

  
MINISTRO JOSE DE JESUS GUDIÑO PELAYO.

  
MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.