

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

VOTO particular que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz, en la sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 80/2008, promovida por el Partido Político Nacional Convergencia, en contra del Congreso de la Unión, del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y de otras autoridades.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSE RAMON COSSIO DIAZ EN RELACION CON LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 80/2008.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión celebrada el nueve de julio de dos mil ocho, resolvió por unanimidad de votos una acción de inconstitucionalidad en la que el Partido Político Convergencia impugnó la validez del decreto por el cual se reformaron diversos artículos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado el veintiocho de abril de dos mil ocho en el Diario Oficial de la Federación.

La solución consistió en declarar válido el referido decreto, con excepción de una porción normativa del artículo segundo transitorio¹, por los siguientes motivos: en primer lugar, a juicio de la mayoría, no existieron irregularidades procedimentales que vicieran de forma trascendental la reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; en segundo lugar, el nuevo sistema de asignación de diputados por doble lista, implementado mediante el referido decreto, no viola el sistema de asignación de diputados por representación proporcional previsto en la Constitución Federal; en tercer lugar, el Congreso de la Unión tiene la facultad constitucional de establecer un nuevo modelo de renovación escalonada de los consejeros electorales y de los magistrados electorales, por lo que no transgrede el artículo 41 de la Constitución Federal y, por último, se comprobó que la reforma al artículo 121 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal estuvo debidamente fundada y motivada. En cuanto al artículo segundo transitorio, se concluyó que viola el principio de irretroactividad, pues establece una renovación arbitraria de los actuales consejeros y magistrados electorales.

Comparto el sentido del proyecto con una salvedad: en el caso de las violaciones al procedimiento legislativo, considero que el hecho de que la iniciativa de reforma tuviera un carácter electoral no es una razón suficiente para calificar de urgente su aprobación y, en consecuencia, obviar los pasos ordinarios del proceso legislativo.

Para exponer mi postura, relataré los antecedentes del asunto, presentaré únicamente los argumentos centrales del fallo relacionados con los vicios del procedimiento legislativo y, por último, explicaré por qué la mera calificación de una norma como electoral no es una razón suficiente que haga procedente la excepción prevista en el artículo 59 del Reglamento de Gobierno Interior del Congreso de la Unión.

I. Antecedentes del caso

1. El veintiocho de abril de dos mil ocho se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto por el cual se reformaron los artículos 37, 106, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 132 y 134 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

2. El referido decreto deriva de un procedimiento legislativo que se llevó a cabo de la siguiente manera:

a) El veintiocho de febrero de dos mil ocho, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática presentaron ante la Cámara de Senadores una iniciativa de reforma y adiciones al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en materia electoral. Dicha iniciativa se turnó a las Comisiones Unidas del Distrito Federal y de Estudios Legislativos.

b) Una vez que las referidas comisiones presentaron su proyecto de dictamen ante el Pleno de la Cámara de Senadores, el veintidós de abril de dos mil ocho fue discutido, aprobado en lo general y en lo particular por una votación de setenta y cinco votos a favor y cero votos en contra, y remitido a la Cámara de Diputados para los efectos constitucionales correspondientes².

¹ "Artículo Segundo.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberá realizar las adecuaciones en las leyes correspondientes, en un plazo máximo de treinta días naturales contados a partir del inicio de la vigencia del presente Decreto. Dentro del mismo plazo, deberá determinar el procedimiento [y el número de Consejeros Electorales actualmente en funciones, que serán sujetos] de la renovación escalonada a que hace mención el artículo 125 contenido en el presente Decreto".

² Cabe destacar que durante el procedimiento legislativo, la Cámara de Senadores, a iniciativa de su presidente, dispuso la primera y segunda lectura del dictamen.

c) El veinticuatro de abril de dos mil ocho, la minuta con proyecto de Decreto fue recibida por la Cámara de Diputados y presentada ante el Pleno de dicho órgano, el cual aprobó por mayoría de votos la dispensa de todos los trámites legislativos. Lo anterior, como consecuencia del pedimento de la Diputada María Gabriela González Martínez, en el que con fundamento en los artículos 59 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso solicitó a la cámara no seguir con el respectivo procedimiento de trámite del proyecto de reforma, dado que versaba sobre materia electoral y la Constitución establece plazos para aprobar este tipo de temas.

d) Después de la referida dispensa y de la discusión del asunto, se aprobó la reforma en lo general y en lo particular por una votación de doscientos cincuenta a favor, dos abstenciones y cero en contra. Posteriormente, se remitió el decreto al Poder Ejecutivo para los efectos constitucionales correspondientes.

e) El veintiocho de abril de dos mil ocho se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron los artículos 37, 106, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 132 y 134 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

3. Por último, el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Político Nacional Convergencia promovió una acción de inconstitucionalidad en contra del referido decreto de reformas.

II. Argumentos centrales del fallo respecto a los vicios en el procedimiento legislativo

En la sentencia se declararon infundados los conceptos de invalidez dirigidos a evidenciar la existencia de irregularidades dentro del procedimiento legislativo. Lo anterior, con base en los siguientes argumentos:

a) La dispensa de los trámites legislativos en la Cámara de Diputados obedece a una solicitud fundada en los artículos 59 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha solicitud fue aprobada por la mayoría de los diputados presentes, sin que figure en el proceso legislativo alguna objeción o voto en contra.

b) Contrario a lo argumentado por el promovente de la acción, el procedimiento legislativo en ambas cámaras cumplió con los requisitos establecidos en la normatividad aplicable. Primero, todos los grupos parlamentarios y diputados tuvieron la oportunidad de expresar sus puntos de vista respecto al Decreto de reformas. Segundo, si bien en la Cámara de Diputados se obvió la primera y segunda lectura del dictamen de la comisión, ello se debió al hecho de que la iniciativa se había publicado previamente en la Gaceta Legislativa. Y tercero, en la Cámara de Diputados se dispensó cumplir con el trámite legislativo que corresponde a todo proyecto de reforma, debido a que el asunto tenía carácter de urgente por tratarse de materia electoral, lo cual fue aprobado sin objeción alguna por los integrantes de la cámara.

c) El desarrollo del procedimiento legislativo, el cual concluyó con la reforma a diversos artículos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, estuvo mediatizado a juicio de las cámaras colegisladoras por la urgencia de que el Congreso abriera el debate de la iniciativa en cuestión al tratarse de un asunto relacionado con la materia electoral.

d) Las modulaciones a las reglas procedimentales en razón de la urgencia, no coartaron el funcionamiento del Congreso como una instancia de deliberación política, pues las minorías participaron activamente en dicho procedimiento. En la sentencia se señala que no existe en el expediente prueba o documento alguno que muestre alguna objeción durante el trámite del procedimiento legislativo en ambas cámaras, por lo que se acredita que no se impidió a grupo parlamentario o senador o diputado alguno participar durante las distintas etapas del mismo.

e) Por último, argumentaron que tampoco se observa una vulneración a las reglas de votación. A juicio de la mayoría, todas las decisiones fueron tomadas con el quórum y mayoría de votación requeridas por los ordenamientos legislativos y reglamentarios aplicables y, en su oportunidad, los integrantes del Pleno aprobaron la iniciativa de reforma correspondiente.

III. Razones del disenso en cuanto a los vicios en el procedimiento legislativo

1. Como ya se mencionó, en la sentencia se declaró válido el Decreto de reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de veintiocho de abril de dos mil ocho, con excepción de una porción normativa del artículo segundo transitorio. Si bien comparto el sentido final de la resolución, considero que existieron vicios en el procedimiento legislativo tendientes a invalidar el decreto, pues no es una razón suficiente para obviar todos los trámites legislativos en una de las cámaras el simple hecho de que la reforma estuviera relacionada con la materia electoral.

Antes de iniciar con la explicación de mis argumentos, no hay que pasar por alto que aun cuando el Distrito Federal es un orden jurídico independiente, la facultad de emitir y modificar su Estatuto de Gobierno está asignada al Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 122, inciso A), fracción II, de la Constitución Federal. Por lo que, cualquier proyecto de reforma al propio Estatuto de Gobierno debe realizarse de acuerdo con el procedimiento legislativo ordinario previsto para el Congreso de la Unión en los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal y en los lineamientos establecidos en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El procedimiento legislativo ordinario cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras consiste, básicamente y sin ánimo de ser exhaustivo, en los siguientes pasos: se presenta la iniciativa o proposición en alguna de las cámaras y se turna a una o varias comisiones; una vez que la comisión o comisiones estudiaron el proyecto, se elaborará un dictamen; llegada la hora de la discusión del asunto en el Pleno de la cámara, se lee la iniciativa o proposición original y el dictamen de la respectiva comisión; después, se discutirá el asunto en lo general y en lo particular; posteriormente, se tomará votación en lo general y en lo particular, y si la iniciativa o proposición fuere aprobada, pasará a la cámara revisora para que realice el mismo procedimiento. En caso de ser aprobada por el órgano revisor, el proyecto de ley o decreto se remitirá al Ejecutivo para los efectos legales correspondientes.

La única forma en que se pueden obviar ciertos pasos del procedimiento legislativo se suscita cuando: 1) es solicitado por algún miembro de la cámara correspondiente, y 2) exista **urgencia** o el asunto sea de obvia resolución, lo cual debe ser calificado por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara que se encuentren presentes, conforme a los artículos 59 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

2. En relación con la calificativa de **urgente**, es importante destacar que en la Acción de Inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, se señaló que cuando exista premura en aprobar una iniciativa de ley o decreto, debe tomarse en cuenta que se trata de una situación de carácter excepcional, por lo que si bien no se está en presencia de un supuesto de motivación reforzada para el legislador, es necesario que se actualicen los siguientes supuestos:

a) La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto.

b) La relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues, de no hacerse de esta forma, ello traería consecuencias negativas para la sociedad; y

c) Que tal condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso -por supuesto- ello se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.

A mi juicio, estos criterios deben ser atendidos en aras de respetar el sistema de democracia representativa implementado por la Constitución Federal, ya que uno de los elementos esenciales en la vida democrática es la deliberación política de las distintas fuerzas políticas. Es necesario que todos los representantes populares tengan una participación activa y eficaz en el procedimiento legislativo, con el fin de respetar los principios de igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas, cuya manifestación culmina en el acatamiento de la decisión de la mayoría.

En un Estado Democrático es imprescindible que la Constitución imponga ciertos requisitos de forma, publicidad y participación para la creación, reforma o modificación de las distintas normas del ordenamiento jurídico. Son estos límites o formalidades esenciales del procedimiento legislativo los que aseguran la participación de las minorías y el cumplimiento de los principios democráticos.

En apoyo a lo mencionado, tal como se desprende del razonamiento efectuado en la Acción de Inconstitucionalidad 9/2005, para que se cumplan estos principios democráticos y no se violen las garantías de debido proceso y legalidad, es pertinente que concurren los siguientes factores:

i) *Garantía de la participación política.* En el procedimiento legislativo se debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad;

ii) *Respeto a las reglas de la votación.* El debate debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas, y;

iii) *Publicidad.* Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

3. En el caso concreto, considero que no se cumplieron los referidos supuestos para calificar como **urgente** la aprobación de las reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y, en consecuencia, se transgredió la garantía de participación política.

3.1. En primer lugar, no constan hechos que evidencien una condición de urgencia en la discusión y aprobación de las reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, por varias razones:

a) Aun cuando el proyecto de reforma estaba relacionado con la materia electoral, y el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, dispone que las leyes federales o locales que vayan a ser aplicadas en los procesos electorales deberán publicarse y promulgarse cuando menos noventa días antes del inicio del proceso correspondiente, no es posible desconocer la participación de las minorías en la deliberación que debe existir en todo órgano legislativo. La citada norma constitucional no puede utilizarse como pretexto de las mayorías para eludir el procedimiento que debe cumplirse en la aprobación de reformas sustanciales a las leyes electorales.

b) El hecho de que un proyecto de reforma modifique normas de naturaleza electoral y que se aproxime el plazo establecido en el citado artículo constitucional, no tiene como consecuencia lógica que en todos los casos se deba de calificar como urgente su aprobación. El órgano legislativo deberá llevar a cabo las medidas necesarias para iniciar con anticipación el procedimiento legislativo de reformas, con el objetivo de respetar tanto el referido requisito constitucional como los principios que sustentan el sistema de democracia representativa.

c) En el presente caso no existía ninguna razón para apresurar la aprobación del proyecto de reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. La solicitud de dispensa se realizó en la sesión de veinticuatro de abril de dos mil ocho, y el proceso electoral ordinario 2008-2009 iniciaba hasta octubre de dos mil ocho³, por lo que existía suficiente tiempo para que la Cámara de Diputados llevara a cabo el procedimiento legislativo correspondiente y, además, se respetara el plazo previsto en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal.

Por todo lo señalado, estimo que no existen hechos que acrediten la urgencia en la aprobación del proyecto de reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

3.2. En segundo lugar, ante la falta de una justificación objetiva para calificar como urgente la aprobación de la reforma, no existe una relación medio-fin entre la dispensa de los trámites legislativos en la Cámara de Diputados y el cumplimiento del plazo establecido en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal.

La sentencia incurre en un error: se justifica el medio con el propio fin que se quiere alcanzar, es decir, se argumenta que es posible dispensar todos los trámites legislativos en razón de urgencia, precisamente porque es necesario aprobar las reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal con noventa días de anticipación al proceso electoral correspondiente. A mi juicio, para que existiera una relación medio-fin, era pertinente la preexistencia de razones o hechos ajenos a la propia finalidad que validaran la declaratoria de urgencia.

3.3. Por último, considero que la razón injustificada para declarar como urgente la aprobación del proyecto de reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y, en consecuencia, la dispensa de los trámites legislativos ordinarios en la Cámara de Diputados, afectaron el principio de deliberación política de todas las fuerzas políticas.

En la sentencia se señala que del expediente no se desprende ninguna prueba o documento alguno que muestre alguna objeción a la dispensa del trámite legislativo en la Cámara de Diputados, por lo que se concluyó que no se impidió a ninguna fuerza política participar activamente en la aprobación del proyecto de reforma. Sin embargo, no comparto esta posición: no existe ninguna objeción, precisamente, porque la dispensa de los trámites legislativos se aprobó sin la intervención de todos los grupos parlamentarios.

La presente acción de inconstitucionalidad fue promovida por el Partido Político Nacional Convergencia, toda vez que todos sus miembros integrantes de la Cámara de Diputados no asistieron a la sesión de veinticuatro de abril de dos mil ocho y, en consecuencia, no pudieron participar en la dispensa del trámite del proyecto de reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Es por ese tipo de eventos que el procedimiento legislativo consta de diferentes etapas, tales como el estudio de los asuntos en comisiones y la deliberación general y particular de los proyectos, ya que es necesario la participación y deliberación de todas las fuerzas políticas.

³ Conforme a lo establecido en el artículo 217 del Código Electoral del Distrito Federal y a los acuerdos ACU-039-08 y ACU-040-08 del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Asimismo, el hecho de que el proyecto de reforma se haya presentado, discutido y aprobado el mismo día en la Cámara Revisora bajo el argumento de urgencia, es una posible evidencia de la falta de deliberación política de los distintos grupos parlamentarios. A mi juicio, tal como se desprende de las consideraciones expuestas en la Acción de Inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas, no es posible considerar que una norma general, producto de un procedimiento tan acelerado para su aprobación, pueda ser resultado del debate democrático que debe existir en todo órgano legislativo.

Por todo lo antes dicho, considero que no se respetaron las condiciones necesarias para declarar como urgente la aprobación del proyecto de reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y, por lo tanto, se violó la garantía de participación política.

El Ministro **José Ramón Cossío Díaz**.- Rúbrica.

EL CIUDADANO LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: esta fotocopia constante de siete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto particular que formula el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, en la sentencia de nueve de julio pasado dictada en la acción de inconstitucionalidad 80/2008, promovida por el Partido Político Nacional Convergencia, en contra del Congreso de la Unión, del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y de otras autoridades. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a dieciocho de marzo de dos mil nueve.- Rúbrica.