

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

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, y voto particular que formula el Ministro Juan N. Silva Meza.

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

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD

NUMERO 80/2008

**PROMOVENTE: PARTIDO POLITICO NACIONAL
CONVERGENCIA.**

PONENTE:

MINISTRO JOSE FERNANDO FRANCO GONZALEZ SALAS.

SECRETARIA: MAURA ANGELICA SANABRIA MARTINEZ.

COLABORO: JAVIER MIGUEL ORTIZ FLORES

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día nueve de julio de dos mil ocho.

VISTOS; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.- Presentación de la acción, autoridades (emisora y promulgadora) y norma impugnada. Por oficio presentado el veintiocho de mayo de dos mil ocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Maldonado Venegas, ostentándose como Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Político Nacional Convergencia, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de las normas generales emitidas y promulgadas por los órganos que a continuación se mencionan:

a) Autoridad emisora: Congreso de la Unión.

Cámara de Senadores como instancia de origen.

Cámara de Diputados como instancia revisora.

b) Autoridad promulgadora:

Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos

Secretario de Gobernación

Director del Diario Oficial de la Federación.

Las normas impugnadas se hacen consistir en:

a).- Decreto por el que se reforman los artículos 37, 106, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 132 y 134 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de dos mil ocho.

b).- De manera particular, los artículos 37, 121, 124, 125 y 132 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, así como el segundo transitorio del referido Decreto.

SEGUNDO.- Conceptos de invalidez. El promovente esgrimió, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

1.- El partido accionante hace valer que durante el procedimiento legislativo se cometieron violaciones que dan lugar a la invalidación de las normas impugnadas porque la aprobación del Decreto no se ajustó al procedimiento legislativo, debido a que se dispensaron diversos trámites parlamentarios a fin de que el acto reclamado se aprobara con la antelación de 90 días a que se refiere el artículo 105, fracción II de la Constitución General, como expresamente fue solicitado por uno de los integrantes de la Cámara de Diputados; sin embargo, tal plazo no puede emplearse como razón para calificar de urgente la dispensa de trámite de una iniciativa de reforma legal, cuando se analiza una reforma que modifica aspectos sustanciales inherentes a un proceso electoral.

2.- El artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintiocho de abril de dos mil ocho, viola la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que transgrede el principio de certeza electoral, no está fundado ni motivado, fue emitido por órgano incompetente para emitir una determinación de tal naturaleza, vulnera el derecho exclusivo de los partidos políticos a registrar candidatos, interviene en la vida interna de los partidos políticos, al establecer un método obligatorio de selección de candidatos, y viola el principio de definitividad de la etapa de preparación del proceso electoral (Es preciso señalar que el partido político impugna el artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, específicamente las siguientes porciones normativas: párrafos quinto, inciso d), sexto, séptimo, octavo y noveno).

3.- Los artículos 125, párrafo primero, y 132 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, reformados mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintiocho de abril de dos mil ocho, carecen de fundamentación y motivación, toda vez que no se expidieron en estricta observancia al "bloque de constitucionalidad" en materia electoral para el Distrito Federal.

4.- En el cuarto concepto de invalidez la parte actora manifiesta en síntesis lo siguiente:

a).- El artículo Segundo Transitorio del Decreto por el que se reforman los artículos 37, 106, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 132 y 134 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, contiene un mandato que, en sí mismo, contraría el principio de irretroactividad consagrado en el artículo 14, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b).- Lo anterior porque contiene un mandato dirigido a la Asamblea Legislativa, para que mediante la definición de un procedimiento, determine la aplicación del artículo 125 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, a una situación jurídica generada con anterioridad a la fecha de expedición del Decreto de 28 de abril de 2008.

c).- El 22 de diciembre de 2005, la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó proponer al Pleno del propio cuerpo legislativo, a diversos ciudadanos para ocupar el cargo de Consejero Presidente, Consejeros Electorales propietarios y Consejeros Electorales suplentes, respectivamente.

d).- El 23 de diciembre de 2005, y con base en la propuesta presentada por la Comisión de Gobierno, el Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal determinó que el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal quedaría integrado en la forma en que se indicó.

e).- El nombramiento constituye el acto jurídico formal en cuya virtud la entidad pública designa a una persona como funcionario o empleado y la somete al régimen que, conforme a la ley, le es aplicable específicamente a la función pública. En este sentido, el nombramiento constituye la etapa final de designación; procedimiento que implica una previa selección del aspirante y, en su caso, la comprobación de éste respecto de los requisitos marcados para el ejercicio del cargo o comisión.

f).- Los nombramientos del Consejero Presidente y Consejeros Electorales, propietarios y suplentes, del Instituto Electoral del Distrito Federal, se aprobaron por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con base en las disposiciones que expresamente le asisten.

g).- El Consejero Presidente y Consejeros Electorales actualmente en funciones, fueron designados para una gestión de siete años improrrogables y el cumplimiento de la temporalidad de ese nombramiento no se sujetó a ninguna modalidad, ni se impuso una condición resolutoria o suspensiva.

h).- Por tanto, los Consejeros no pueden ser separados, renovados o escalonados de su cargo antes de concluir el período para el que fueron nombrados, salvo que incurran en actos graves que encuadren en alguna de las hipótesis contenidas en la ley de la materia, previa garantía de audiencia, y con la aprobación de la mayoría calificada de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, según lo dispuesto en el artículo 92, fracción V del Código Electoral del Distrito Federal.

i).- Con base en lo anterior, es dable afirmar que el Congreso de la Unión debió observar el principio de irretroactividad y abstenerse de instruir a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que aplique a los Consejeros Electorales actualmente en funciones, la hipótesis de renovación escalonada incluida en el artículo 125 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, por virtud del Decreto de reformas publicado

en el Diario Oficial de la Federación de 28 de abril de 2008. Máxime, si se tiene en consideración que conforme al Primer Transitorio del Decreto mencionado, éste entró en vigor al día siguiente de su publicación, es decir, el 29 de abril de 2008. Por tanto, no puede, por su propia naturaleza, retrotraer sus efectos hacia el pasado y menos para modificar o extinguir derechos adquiridos.

5.- En el quinto concepto de invalidez, la parte actora manifiesta en lo esencial, lo siguiente:

a).- El artículo 121 de la reforma al Estatuto de Gobierno Distrito Federal, realizada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 2008 no está fundado ni motivado en la Constitución General, lo cual viola los artículos 16, 41, fracciones I, 116, fracción IV, incisos b) al n), y 122, párrafos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto, Apartados A, B y C, BASE PRIMERA, fracción V inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b).- El artículo 121 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece que en las elecciones locales del Distrito Federal podrán participar tanto los partidos políticos locales con registro político nacional, como los partidos políticos con registro local en el Distrito Federal.

c).- El motivo de tal reforma se debió a la supresión en el texto del inciso f) de la fracción V de la Base Primera del Apartado C del artículo 122 constitucional, del texto que ordenaba que sólo los partidos políticos nacionales podían participar en los procesos electorales locales; esto bastó para que de manera automática se entendiera que se le facultaba para emitir una disposición dentro del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en la que se estableciera la creación de partidos políticos locales, sujetos de participar en los comicios locales.

d).- El Congreso de la Unión no tiene facultades para legislar sobre la constitución de Partidos Políticos Locales en el Distrito Federal, de acuerdo con el régimen de distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal, previsto en el artículo 122 de la Constitución General.

TERCERO.- Artículos constitucionales que el promovente aduce violados. Los preceptos constitucionales que se estiman infringidos son los artículos 1, 14, 16, 41, 105, fracción II, penúltimo párrafo, 116, fracción IV, incisos b) a n) y 122, párrafos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto, apartados A, B y C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso f).

CUARTO.- Admisión y Trámite. Mediante proveído de veintiocho de mayo de dos mil ocho, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad bajo el número 80/2008 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro José Fernando Franco González Salas.

En proveído de veintinueve de mayo de dos mil ocho, el Ministro instructor admitió la demanda relativa y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, quienes respectivamente, emitieron y promulgaron la norma general impugnada, para que rindieran sus respectivos informes, así como al Procurador General de la República para que formulara su pedimento y solicitó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que expresara su opinión.

QUINTO.- Informe de la autoridad promulgadora de la norma impugnada. El Poder Ejecutivo Federal rindió su informe dentro del plazo establecido para ello, en los siguientes términos:

a).- La presente acción de inconstitucionalidad no admite la suplencia de los conceptos de invalidez y deberá resolverse exclusivamente a la luz de los preceptos constitucionales que el promovente señaló como vulnerados.

Constitucionalidad del Proceso Legislativo que culminó con la emisión del Decreto impugnado.

a).- La participación del Ejecutivo Federal en el referido proceso legislativo se limitó a la promulgación y orden de publicación que le corresponden, en términos de lo dispuesto por los artículos 72 y 89, fracción I, de la Constitución Federal.

b).- Al promulgar el decreto impugnado en la presente acción de inconstitucionalidad, el Presidente de la República procedió conforme a los preceptos constitucionales que prevén su intervención en la aludida etapa del procedimiento legislativo.

c).- Para el cumplimiento de los requisitos de fundamentación y motivación del acto de promulgación, sólo se requiere que éste provenga de una autoridad competente para ordenarlo y que se cumplan las formalidades exigidas por la ley para ello, a fin de que la nueva ley pueda ser conocida, requisitos que en el presente caso quedaron satisfechos.

d).- En el marco de reformas a la Constitución Federal en Materia Electoral, el Congreso de la Unión tenía la obligación constitucional de adecuar el contenido del Estatuto de Gobierno con las nuevas directrices que en materia electoral establece la Constitución.

e).- Por ello, es inexacto que las dispensas parlamentarias se hayan hecho exclusivamente en atención a lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución respecto al plazo de noventa días que ahí se establece.

f).- Aún en el supuesto de que se hubiese verificado alguna de las violaciones al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ello no podría tener el efecto de invalidar la reforma o adición realizada en términos del artículo 71 constitucional que se intenta, porque se trataría de violaciones que no trascienden al sentido de la norma.

Constitucionalidad del sistema para la designación de diputados de, representación proporcional, previsto en el artículo 37 del Estatuto de Gobierno.

a).- Todo sistema electoral reúne un conjunto de factores que permiten el acceso de la ciudadanía a los cargos públicos de elección popular. Los sistemas electorales contienen, desde el punto de vista técnico, el modo según el cual el elector manifiesta por medio del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños.

b).- La Constitución prevé los dos tipos de elección parlamentaria para el caso del Distrito Federal. La elección de diputados en el Distrito Federal deberá realizarse a través de dos sistemas, el de votación directa o mayoría relativa y el de representación proporcional.

c).- El legislador ordinario no se encuentra obligado a adoptar una determinada fórmula para la distribución de escaños de representación proporcional, basta con que se voten listas en una sola circunscripción, para que el mecanismo sea válido constitucionalmente.

d).- El artículo 37 del Estatuto es acorde con el marco normativo constitucional, pues únicamente reitera la voluntad del Poder Reformador de la Constitución reflejada en el artículo 122 de dicho cuerpo normativo fundamental. El objetivo de la representación proporcional es reflejar la voluntad del electorado en la conformación de los órganos parlamentarios.

e).- Para analizar la validez constitucional de una norma local que regula el sistema de representación proporcional, deberá verificarse que cumpla con el fin de que los institutos políticos con una representación minoritaria; pero suficiente para efectos de la fórmula, puedan participar en la vida política de su localidad. En este sentido, es inexacto lo afirmado por el partido promovente en el sentido de el mecanismo propuesto por el artículo 37 citado viole los principios de certeza y definitividad, pues, por el contrario, establece en forma clara el procedimiento para la distribución de los escaños y favorece el pluralismo y la representación de las minorías.

f).- El principio de representación proporcional pura, propuesto por legislador en el Estatuto de Gobierno, se centra en el grado de representatividad de un determinado partido político, motivado por el nivel de votación obtenido por sus candidatos de mayoría relativa en una elección. No se impide al elector conocer a cabalidad quiénes podrán o podrían ser designados para integrar el órgano legislativo por la vía proporcional, pues el votante tiene conocimiento tanto de las listas propuestas por los partidos, como de los candidatos de mayoría relativa que podrían integrarse a tales listas en caso de resultar perdedores.

g).- No se viola el derecho de los partidos para registrar a sus candidatos, pues para conformar la lista A, cada instituto deberá registrarla ante la autoridad local, y para designar a los candidatos de la lista B, éstos deberán ser registrados previamente como contendientes de mayoría relativa.

h).- El Pleno de ese Alto Tribunal ya resolvió acerca de la constitucionalidad del sistema, determinando la validez del método propuesto en el Código Electoral Local y ahora en el Estatuto de Gobierno. Por lo anterior, debe declararse la validez del artículo 37 del Estatuto de Gobierno.

Constitucionalidad del nombramiento escalonado de los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, así como de los Magistrados Electorales establecido en los artículos 125 y 132 respectivamente, del Estatuto de Gobierno.

a).- Es facultad del Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, sujetándose a las bases señaladas en los artículos 122 y 116 constitucionales; es facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que para ello establezca el Estatuto de Gobierno; el Estatuto de Gobierno deberá tomar en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al n) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal.

b).- Por lo que se refiere a la materia electoral en el Distrito Federal, existe un bloque de constitucionalidad integrado por las disposiciones constitucionales referidas y las que en particular establezca el legislador federal en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, ya que el propio artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f), de la Constitución señala que las disposiciones que rijan en la materia electoral en el Distrito Federal, deben sujetarse a lo que establezca el Estatuto de Gobierno, el cual tomará en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al n) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución.

c).- De ello se desprende que es constitucionalmente válido que el Estatuto garantice a través de la creación de órganos autónomos, la realización de los procesos electorales y, en su caso, la solución jurisdiccional de las posibles controversias que se susciten. Evidentemente, las disposiciones que el Estatuto establezca deberán sentar las bases generales de organización de dichos órganos, y permitir que la Asamblea Legislativa regule a detalle el funcionamiento de los mismos.

d).- Por tanto, es inexacto que el bloque de constitucionalidad no permita establecer la renovación escalonada de los Consejeros del Instituto Electoral Local y de los Magistrados correspondientes; por el contrario, el legislador está obligado a sentar las directrices de conformación y operación de dichos órganos y deberá remitir a la ley para regular su procedimiento.

Constitucionalidad del artículo segundo transitorio del decreto de reformas impugnado, respecto del escalonamiento de los Consejeros Electorales que actualmente conforman el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal.

a).- El artículo segundo transitorio de la norma impugnada no viola la garantía de irretroactividad pues no afecta ningún tipo de derecho adquirido. El nombramiento de los Consejeros Electorales les otorgó el derecho a ejercer el cargo, situación que permanece intacta hasta el momento, pues el transitorio tildado de inconstitucional no establece que deberán separarse del cargo en forma inmediata, por el contrario, señala que la Asamblea Legislativa deberá diseñar el mecanismo para implementar la salida escalonada de los Consejeros en funciones, lo cual no afecta el derecho adquirido a ejercer la función pública.

b).- Ahora bien, bajo la teoría de los componentes de la norma, tampoco se violaría derecho alguno, puesto que la duración en el cargo es un factor que debe decidir el legislador ordinario y que por supuesto puede modificar. Es así que el primer supuesto de la norma jurídica era nombrar a los consejeros, lo cual generó el derecho de ejercer el empleo público, pero ello no implica que se generara automáticamente el derecho a ejercerlo por un determinado tiempo. Por el contrario, el Estatuto de Gobierno podrá variar el período de la función pública a desempeñar, pues es del interés social que dichos cargos se ocupen por determinado tiempo y, en consecuencia, es el interés público soberano, quien podrá modificar la duración de los mismos.

c).- El análisis al texto de la norma que se impugna se desprende que en ella se contempla una hipótesis normativa que por sí misma no implica afectación o detrimento de los derechos adquiridos que pueden ser atribuidos a los Consejeros Electorales actualmente en funciones. En efecto, en lo que aquí interesa, lo que la norma impugnada establece es que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal "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", de lo que no se infiere que necesariamente los citados Consejeros Electorales deberán separarse de su encargo con anterioridad al período original para el que fueron designados, pues será el órgano legislativo local el que determinará lo conducente para el establecimiento del sistema escalonado a que se refiere el Estatuto de Gobierno.

Constitucionalidad del artículo 121 del Estatuto de Gobierno, el cual establece la posibilidad de que existan Partidos Políticos con registro local otorgado por el Instituto Electoral del Distrito Federal.

a).- Al abrirse la posibilidad de que existan partidos políticos en el Distrito Federal, el Congreso de la Unión tenía la obligación de legislar lo correspondiente en el Estatuto de Gobierno, tal y como se señaló en el artículo tercero transitorio del Decreto de reformas constitucionales, el cual señala: — "Artículo Tercero. El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes federales en un plazo máximo de treinta días naturales contados a partir del inicio de la vigencia de este Decreto." En cumplimiento a lo ordenado por el numeral citado, se propuso en la Cámara de Senadores, la reforma correspondiente al Estatuto de Gobierno, la cual expuso, entre otros, los siguientes motivos: *"Como se puede observar, una de las repercusiones más importantes de la reforma electoral relativa exclusivamente al Distrito Federal, fue la eliminación, en el inciso f) de la fracción V de la Base Primera del Apartado C del artículo 122 constitucional, del siguiente texto: "En estas elecciones solo podrán participar los partidos políticos con registro nacional", abriéndose así la posibilidad a la participación de partidos con registro local en las elecciones locales del Distrito Federal, en los términos que establezca la legislación secundaria."*

b).- Los conceptos de invalidez son infundados e inatendibles, toda vez que el Estatuto de Gobierno es la norma esencial que expedida por el Congreso de la Unión desarrolla el contenido del artículo 122 constitucional y, por tanto, este precepto constitucional es su fundamento. La remisión al artículo 116, fracción IV constitucional, obliga a que el Estatuto de Gobierno se ciña a los principios establecidos en él y que, en consecuencia, disponga lo necesario para que los mismos sean garantizados.

SEXTO.- Informe de la autoridad emisora de la norma impugnada. Por su parte, al rendir su informe el Congreso de la Unión, manifestó:

Violación al proceso Legislativo

a).- La Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en su carácter de colegisladora del Poder Legislativo Federal, de acuerdo a su competencia y en ejercicio de sus facultades y atribuciones constitucionales derivadas del artículo 122 apartado A, fracción II de la Constitución Federal, expidió las normas generales impugnadas bajo el procedimiento legislativo previsto en los artículos 71 y 72 Constitucional sin contravenir lo dispuesto por los preceptos 16, 39, 40, 41, 71, 72, 105, fracción II, penúltimo párrafo, 116, fracción IV inciso b) y 122 Apartados A, fracción II y C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b).- Hay constancia de la votación que se llevó a cabo para la dispensa de los trámites legislativos del decreto impugnado, toda vez que en Sesión Plenaria de fecha 24 de abril de 2008, se consultó al Pleno de esta Cámara de Diputados, si se dispensaban todos los trámites y se ponía a discusión y votación de inmediato, obteniéndose una votación afirmativa, tal y como se advierte de la cita del Diario de los Debates de ese órgano legislativo.

c).- La minuta se publicó en la Gaceta parlamentaria de esa misma fecha y por lo tanto el contenido de la minuta era del pleno conocimiento de todos los legisladores integrantes de esta Cámara de Diputados, debido a que la Gaceta Parlamentaria como medio de difusión interno de esta Cámara de Diputados se publica tanto el orden del día de la sesión como los asuntos que se van a desahogar, de manera que todos los grupos parlamentarios tuvieron la oportunidad de pronunciarse al respecto, sin embargo no fue así, ya que como se desprende del Diario de los Debates de la sesión de fecha 24 de abril del año en curso, una vez que se aprobó la dispensa de los trámites de la minuta citada, y en virtud de que esta se encontraba publicada en la Gaceta Parlamentaria la cual fue distribuida entre todos los legisladores, se puso a discusión en lo general, y no habiéndose registrado ningún orador de diputados para fijar su postura de sus grupos parlamentarios, lo que lleva a determinar que el partido promovente consintió en sus términos el decreto impugnado o que tuvo razones específicas para omitir fijar su posición ante el Pleno de esta Cámara de Diputados, por lo tanto al sí haber tenido la posibilidad de hacerse oír mediante un debate real, no puede decirse que se trasgreden en su perjuicio los principios rectores de la materia electoral y los valores de la Democracia Representativa, toda vez que en el momento que pudieron hacer valer dichos principios y valores los omitieron por así convenir a sus intereses de grupo partidista.

d).- No existe violación al principio de legalidad previsto en el artículo 16 constitucional, por parte del legislador al haber expedido las normas generales impugnadas en razón de que quien tiene la facultad para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, es facultad exclusiva del Congreso de la Unión tal y como lo establece el artículo 122 letra A, fracción II, Base Primera fracción V, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo tanto, se expidieron conforme a lo establecido en la Carta Magna con el objeto de adecuar la reforma constitucional en materia electoral a este cuerpo normativo de carácter federal.

Artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, no vulnera los artículos 16, 41, fracciones I y VI, 116, fracción IV, incisos b), e) y f) y 122, apartado C, BASE PRIMERA, fracciones I y V inciso f) de la Constitución Federal.

a).- El promovente hace una interpretación aislada del artículo 37, de la reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, sin embargo, a fin de desentrañar y comprender el contenido y alcance de la norma impugnada el intérprete no debe limitarse a utilizar el método gramatical sino que debe acudir a otros métodos como lo es el armónico, sistemático, el histórico, el genético teleológico, así como a los principios de interpretación constitucional.

b).- Es necesario vincular tales argumentos y preceptos con los artículos 16, 41, fracciones I y VI, 116, fracción IV, incisos b), e) y f) y 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracciones I y V inciso f) de la Constitución Federal, del mismo Ordenamiento Supremo ya que atendiendo a los principios de unidad y coherencia que rigen a la interpretación constitucional las disposiciones de la Carta Magna en su conjunto forman una unidad.

c).- El concepto de invalidez es infundado toda vez que los partidos políticos podrán registrar simultáneamente, en un mismo proceso electoral, hasta cinco fórmulas de candidatos a la Asamblea Legislativa por mayoría relativa y por representación proporcional, esto en razón de que los partidos tienen mayor oportunidad de acceder a una curul en la asamblea, es decir contrario a lo aseverado por el promovente el principio de representación proporcional en el nuevo procedimiento tiene como objetivo primordial la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, es que un mayor número de diputados por éste principio hagan campaña y luchen por el respaldo popular, asegurándoles a quienes no obtienen triunfo de mayoría, pero si una alta votación, que puedan ocupar a una curul.

d).- En este orden de ideas, la fórmula de asignación contenida en el artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, trae como consecuencia que los partidos más débiles puedan participar si tienen por lo menos con el dos por ciento del total de la votación emitida, lo que significa elegir diputados de los partidos políticos, más pequeños una vez que conozcan el resultado de las elecciones de los candidatos uninominales y adviertan que no resultaron triunfadores en su distrito, sin embargo, pueden integrar la lista con esos candidatos o con éstos y los registrados en la lista de representación proporcional, en consecuencia, esta disposición no contraviene el principio de certeza establecido en los preceptos constitucional y estatutario antes referidos.

e).- En atención a lo anterior, los numerales impugnados, lejos de establecer una limitante a los derechos de los partidos, les permite registrar a los partidos políticos simultáneamente, en un mismo proceso electoral, hasta cinco fórmulas de candidatos a diputados a la Asamblea Legislativa por mayoría relativa y por representación proporcional, la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura determinará el número de diputados que corresponda a cada partido por este principio, cuidando con ello que todos los partidos políticos sean representados en el congreso de la unión salvaguardando así una composición pluripartidista en el Poder Legislativo Federal, y por ende se da certeza jurídica a todos los partidos políticos y se cumple con las garantías de fundamentación y motivación.

Los artículos 125, primer párrafo y 132 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, no vulneran los principios de legalidad y certeza jurídica.

a).- El actor aduce que se ha violado el bloque de constitucionalidad que establece el marco jurídico del Distrito Federal; sin embargo, La Corte no se ha pronunciado de manera unánime respecto de su existencia.

b).- Los argumentos del promovente son infundados, toda vez que la actora incurre en el error de apreciación, en virtud de que la reforma a los artículos 125, primer párrafo y 132, del Decreto del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, no se realizó en base a lo previsto el numeral 41, Base V, tercer párrafo, como lo manifiesta el promovente, en virtud de que alega, que se tomo el modelo de renovación escalonado

que prevé el último numeral invocado, en el sentido de que para el caso de los Consejeros del Instituto Federal Electoral y el diverso precepto 99, párrafo séptimo, en lo relativo a Consejeros Electorales, si no por el contrario a lo que aduce el actor se expidió en términos del artículo 122, base primera, fracción V, inciso f), de la Carta Magna, en consecuencia, no se afecta la jerarquía constitucional, toda vez que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, es acorde con las disposiciones de Constitución Federal.

c).- Aunado a lo anterior, los preceptos reformados sí forman parte de el bloque de Constitucionalidad, en virtud de que el Congreso de la Unión al expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, tomo en cuenta los principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional strictu sensu. En este orden de ideas, al ser el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, un integrante de el bloque de constitucionalidad en materia electoral para esta entidad, las reformas a los artículos 125, primer párrafo y 132, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, no se expiden en base a lo establecido por el artículo 41, Base V, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino encuentran su fundamento en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y el mismo se expide en base al artículo 122, de la Carta Magna.

El artículo segundo transitorio del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal no transgrede el principio de irretroactividad previsto en la Norma Suprema.

a).- No se viola el principio de retroactividad consagrado en el artículo 14 Constitucional, toda vez que el precepto impugnado, a la luz de cada una de las teorías desarrolladas sobre el tema, encomienda a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el realizar adecuaciones en las leyes correspondientes a efecto de poder poner en práctica, las reformas realizadas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

b).- El Poder Judicial de la Federación ha sostenido el criterio en el sentido de que él no puede invadir el campo de la discrecionalidad de los otros poderes en los procesos de nombramiento y ratificación de consejeros, principio que resultaría aplicable al caso concreto ya que como se ha sostenido en el presente informe es facultad del Congreso de la Unión el expedir o modificar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de tal manera que en esa discrecionalidad el tribunal constitucional debe ser respetuoso de lo establecido en el artículo Segundo Transitorio de la reforma impugnada.

c).- En este orden de ideas, según lo establecido por el apartado C, Base Primera fracción V de la Constitución Federal las facultades con que cuenta la Asamblea Legislativa deben ejercerse en los términos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de tal manera que si en tal estatuto se dispuso que en un plazo máximo de 30 días naturales contados a partir del inicio de la vigencia del Decreto, dicha Asamblea deberá realizar las adecuaciones en las leyes correspondientes y 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 mismo Decreto resulta evidente que no hay transgresión alguna a la Carta Magna.

d).- Tampoco existe violación al principio de irretroactividad ya que precisamente le corresponde el legislar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el ámbito de su competencia a fin de salvaguardar en todo caso las garantías individuales de los Consejeros Electorales en funciones pero en el supuesto caso en que dichos consejeros no se encontraran conformes con lo que legisle la Asamblea Legislativa, los mismos están en posibilidad de promover juicio de garantías, que sería el medio idóneo para poder combatir tales disposiciones por tener meros efectos particulares pues de lo contrario, de declararse la invalidez mediante la acción de inconstitucionalidad se le impediría al Congreso de la Unión ejercer sus facultades legislativas para expedir o modificar el Estatuto de gobierno previstas en el artículo 122 constitucional.

El artículo 121 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se encuentra debidamente fundado y motivado.

a).- En el Distrito Federal al igual que en los Estados, el principio general de federalismo dual que rige entre éste y la Federación tiene ciertas excepciones, acorde con lo que se denomina federalismo cooperativo.

b).- El régimen de competencia cooperativo fue introducido con la reforma al régimen constitucional del Distrito Federal, el veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y tres, que le dio la calidad de entidad federativa y en la cual se brindó a la entonces Asamblea de Representantes facultades para legislar en las materias como asentamientos humanos, protección al ambiente, salud y educación, que estaban previstas en

la propia Constitución como concurrentes. De igual manera, por reforma del treinta y uno de diciembre de dos mil cuatro, se incorporó a este régimen la seguridad pública. De esta forma, la configuración de competencia entre la Federación y el Distrito Federal atiende simultáneamente a dos criterios. Por una parte, un criterio de división vertical, que obedece a la especial naturaleza del Distrito federal, mediante la cual se establece la facultad de legislar al Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente concedidas a la Asamblea Legislativa. Por la otra, un criterio cooperativo, que establece un reparto de competencias entre la Federación y el Distrito Federal, atendiendo a la distribución que haga una la ley del Congreso de la Unión.

c).- Para la determinación de las competencias entre la Federación y el Distrito Federal, debe estarse a los siguientes parámetros: 1.- En las materias constitucionalmente concurrentes, para establecer las competencias debe atenderse a lo que dispongan las leyes marco respectivas. Una vez ubicada la facultad del Distrito Federal para legislar dentro del reparto de competencias realizado por las leyes marco, debe acudirse a la Constitución para determinar cuál de los dos órganos legislativos del Distrito Federal es el competente para normar esta materia. 2.- En las materias que no sean concurrentes conforme a la Constitución, deberá verificarse si se encuentra expresamente concedidas a la Asamblea Legislativa, caso en el que podrá legislar el órgano legislativo local. De lo contrario, puede legislar el Congreso de la Unión en su calidad de órgano legislativo del Distrito Federal.

d).- Esta distinción adquiere relevancia en el presente caso, pues se plantea un conflicto entre estos criterios de distribución competencial. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal señala que debe atenderse al criterio tradicional, pues expresamente tiene la facultad para legislar en materia electoral. Por su parte, los Poderes Federales demandados aducen que se debe estar al criterio cooperativo, en tanto que tiene la competencia de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y en el mismo establecer la manera en que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal debe ejercer sus facultades en materia electoral, de tal manera que dicha Asamblea solo puede ejercer sus facultades en los términos que esté establecido en el Estatuto.

e).- El artículo 122 constitucional, apartado A, fracción II, de la Constitución General de la República es claro al señalar que es facultad del Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, mientras que en el apartado C, Base Primera, fracción V, del mismo precepto textualmente se dispone "La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades y ya en el inciso f) se dispone lo concerniente a cuestiones electorales. En consecuencia, no existe la violación alegada por el demandante ya que para que la Asamblea pueda ejercer su facultad es necesario que previamente establezca el Congreso de la Unión en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal los términos, condiciones y las bases generales en que deba ejercer tal facultad.

Por lo anterior, solicita a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que reconozca la validez constitucional de las normas impugnadas.

SEPTIMO.- Opinión del Tribunal Electoral. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al formular su opinión expresó esencialmente:

a).- En relación con los motivos de invalidez que se hacen valer en los apartados primero, tercero, cuarto y quinto, esta Sala Superior no emite opinión al considerar que la cuestión planteada no implica conceptos o instituciones pertenecientes al ámbito particular del derecho electoral, sino que encuadran en áreas del derecho en general y del derecho constitucional en lo particular.

b).- No obstante, se hace notar que en relación con algunos de estos temas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 9412001, consultable en la página 438, del tomo XVI del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro es: "VIOLACIONES DE CARACTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA".

c).- Si bien los planteamientos de los demandantes tienen relación con el sistema de sustitución de integrantes de órganos electorales, lo cierto es que se refieren directamente a aspectos de índole procesal constitucional, de atribuciones del poder reformativo y de irretroactividad de la ley, y no sobre cuestiones de carácter electoral en lo sustancial.

d).- En cuanto al quinto concepto de invalidez se considera, de igual manera, que la inconformidad planteada no amerita opinión de este órgano jurisdiccional y, es de apuntarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación abordó el tema sobre partidos políticos locales en el Distrito., Federal, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 58, 59 y 60 todas del dos mil ocho.

En el caso el partido Convergencia sostiene que el artículo 121 del Estatuto de Gobierno se modificó en contra de lo dispuesto por la Constitución General de la República, porque el Congreso de la Unión carece de competencia para instituir la participación de partidos políticos locales en las elecciones del Distrito Federal, ya que el órgano que tiene atribuciones para legislar al respecto es la Asamblea Legislativa local.

Como se observa, ese tema no guarda relación directa e inmediata con la materia electoral, al referirse a un aspecto de derecho constitucional, particularmente a la distribución de competencias entre el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por lo que para dilucidarse debe atenderse a las normas que regulan las facultades de cada entidad.

Esto es, lo atinente a la titularidad de la potestad o facultad para legislar sobre un tema concreto no requiere, para su solución, la determinación de algún concepto en materia electoral, aun cuando se formule la expresión "partidos políticos locales", pues ello puede resolverse a partir de las reglas previstas en el sistema jurídico para determinar la competencia del Congreso de la Unión y de la Asamblea local para legislar sobre ese tema en concreto, como ocurriría de igual forma con cualquier otro.

Así, por lo expuesto, es de estimarse que los conceptos de invalidez planteados en los apartados primero, tercero, cuarto y quinto no ameritan opinión especializada de esta Sala Superior.

e).- Por otra parte, en el segundo concepto de invalidez, los actores controvierten la constitucionalidad del modelo de elección de asambleístas por el principio de representación proporcional, previsto en el artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Esta Sala Superior estima que es innecesario emitir opinión al respecto, en virtud de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación abordó esta cuestión al resolver las acciones de inconstitucionalidad 58, 59 y 60 todas del dos mil ocho.

Lo anterior se advierte de la versión estenográfica de las sesiones de veintiséis y veintisiete de mayo del dos mil ocho, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada y consultable en la página electrónica de dicho tribunal y que, por tratarse de un hecho notorio, merece plena credibilidad.

En dichas sesiones, los señores ministros discutieron ampliamente sobre el tema relacionado con los principios de equidad, representatividad y certeza, en relación con el registro de las dos listas "A" y "B" para la elección de diputados a la Asamblea del Distrito Federal, por el principio de representación proporcional, previsto en el artículo 14 del Código Electoral del Distrito Federal.

En el caso, como ya se dijo, el actor cuestiona el mismo sistema de doble lista de registro de candidatos por el principio de representación proporcional, previsto en el artículo 37 del Estatuto del Distrito Federal, que es similar a la prevista en el artículo 14 del Código Electoral del Distrito Federal, el cual fue analizado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los actores reiteran similares agravios relacionados con la falta de certeza que podría producir el registro de una lista en blanco, cuyos integrantes se definen con base en los resultados de la elección.

OCTAVO.- Opinión del Procurador General de la República. Se recibió el día trece de junio de dos mil ocho, en el domicilio particular de la persona autorizada para recibir promociones de término fuera del horario de labores de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, habiendo sido remitido a la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el día dieciséis siguiente.

La opinión del Procurador se rindió en los siguientes términos:

I.- Sobre la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad.

a).- De conformidad con lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Norma Suprema, se actualiza la competencia de este Tribunal para sustanciar y resolver la presente acción de inconstitucionalidad, toda vez que en ella se plantea la posible contradicción entre la norma de carácter general que regula la materia electoral en el Distrito Federal y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. Sobre la legitimación procesal del actor.

a).- El Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de Convergencia está facultado para representar ante las autoridades judiciales a dicho Comité, el cual a su vez es el órgano que representa al partido, con lo que se acredita que quien promueve la presente acción de inconstitucionalidad goza de la legitimación procesal activa para hacerlo.

III. Sobre la oportunidad de la demanda.

a).- El escrito de demanda de la acción de inconstitucionalidad fue presentado el 27 de mayo de 2008, en el domicilio de la persona autorizada para recibir promociones fuera del horario de labores de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, recibido el 28 siguiente en la oficina de Certificación y Correspondencia de este Alto Tribunal, por tanto, la acción de mérito fue presentada oportunamente.

IV.- Sobre los conceptos de invalidez.

Primero. Sobre la inconstitucionalidad del decreto que reforma los artículos 37, 106, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 132 y 134 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, por violaciones al procedimiento legislativo.

a).- El Código Electoral del Distrito Federal fue expedido y publicado en la Gaceta Oficial de la entidad de 10 de enero de 2008, cuando la emisión y difusión de las reformas al Estatuto de Gobierno se realizó el 28 de abril de 2008, lo cual denota que con antelación a las referidas modificaciones no había una certeza jurídica, en virtud de que el ordenamiento adjetivo electoral no encontraba sustento, por una norma de mayor rango.

b).- Una vez que nació a la vida jurídica la reforma a las disposiciones del estatuto, sirvió de marco normativo para otorgar validez al Código Electoral de la entidad. Por eso, si uno de los principios en materia electoral es el de certeza conforme al artículo 116 de la Norma Fundamental, debe admitirse que el Congreso de la Unión, al expedir las reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal con la dispensa de trámite, dio cohesión al orden jurídico y más aún certeza a la hora de llevar a cabo la celebración de los comicios. De ahí que se justifique el hecho de que se haya dispensado el trámite legislativo al cual se debió haber sujetado el Congreso de la Unión al llevar a cabo las referidas modificaciones al Máximo Ordenamiento Jurídico-Político de la entidad.

c).- Consecuentemente debe declararse la validez del procedimiento legislativo que culminó con 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.

Segundo. Sobre la inconstitucionalidad del artículo 37 del Estatuto de Gobierno de Distrito Federal.

a).- El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y el Código Electoral, ambos del Distrito Federal, actualmente son coincidentes, únicamente difieren en que conforme al Estatuto de Gobierno el orden descendente de la lista de perdedores se determinará de acuerdo a los más altos porcentajes de votación distrital del propio partido obtenidos en el mismo proceso electoral. En cambio, atento al Código Electoral del Distrito Federal, el orden de la lista de los perdedores no considera en primer lugar a quienes hubieran obtenido los porcentajes más altos de votación, sino que introduce una variable ajena a su actuación presente como es la deducción del porcentaje distrital de votos que hubieran obtenido, en la pasada elección, quienes no fueron los candidatos del mismo partido que ahora los postula.

b).- De lo anterior se puede observar que ambos dispositivos concuerdan entre sí, por lo que el artículo impugnado resulta acorde a la Ley Fundamental.

Tercero. Sobre la inconstitucionalidad de los artículos 125, primer párrafo, y 132 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de abril de 2008.

a).- De conformidad con el artículo 122, apartado A, fracción II, de la Constitución General de la República es facultad del Congreso de la Unión emitir el estatuto de Gobierno del Distrito Federal, por tanto, al llevar a cabo las reformas a los artículos 125, primer párrafo, y 132 del referido estatuto, el órgano colegiado federal actuó dentro del marco de sus atribuciones -fundamentación-.

b).- Por lo que hace a la motivación, cabe señalar que el Congreso de la Unión, en razón de las reformas a la Norma Fundamental de trece de noviembre de dos mil siete, estaba constreñido a legislar en el ámbito del Distrito Federal, a efecto de homogeneizar su marco legal conforme a la Constitución General de la República. Lo anterior con el fin de dar cohesión a los órdenes jurídicos en materia electoral en el Distrito Federal, cuestión que implica necesariamente la motivación de las reformas impugnadas, puesto que era ineludible acatar el mandato constitucional de referencia.

c).- En este contexto, la modificación a los numerales 125, primer párrafo y 132 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que estableció la renovación escalonada de los consejeros y magistrados electorales, tuvo su justificación, precisamente, en que con antelación los nombramientos de dichos servidores públicos electorales se daba de manera absoluta, esto es, por la forma e que se designaban tales personas, que no permitía una adecuada inducción a la función que desempeñarían, lo que evidentemente redundaba en el ejercicio de la función electoral, por no contar con la experiencia necesaria para realizar sus actividades.

Cuarto. Sobre la inconstitucionalidad del artículo Segundo Transitorio del decreto por el que se reforman los artículos 37, 106, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 132 y 134 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

a).- Por mandato del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, -expedido por el Congreso de la Unión- la Asamblea Legislativa de la entidad está constreñida a realizar las adecuaciones en la ley de la materia respecto del procedimiento y el número de consejeros electorales actualmente en funciones, que serán sujetos de la renovación escalonada a que hace mención el artículo 125 del referido estatuto.

b).- De lo anterior, se advierte que el numeral reproducido únicamente prevé los lineamientos básicos para la designación de los consejeros electorales, dejando a la ley secundaria establecer la forma de realizarlo.

c).- Por lo anterior, la hipótesis normativa contenida en el artículo impugnado no conculca el postulado fundamental de irretroactividad de las leyes, estatuido en el numeral 14 de la Norma Suprema, porque dicho artículo no está suspendiendo a los consejeros que actualmente prestan sus servicios en el Instituto Electoral del Distrito Federal.

d).- De igual forma, el precepto segundo transitorio combatido no violenta el principio de irretroactividad, toda vez que los actuales consejeros electorales se rigen por la disposición legal vigente al momento de entrar en funciones, y no por el numeral impugnado, cuya entrada en vigor fue posterior a que tales servidores públicos ingresaran a laborar en el referido instituto, en consecuencia, fue antes de la vigencia de la nueva norma cuando se realizaron los componentes de la norma sustituida, es decir, el supuesto y la consecuencia establecidos en ella, los cuales no han sido variados, suprimidos o modificados por el reciente.

Quinto. Sobre la inconstitucionalidad del artículo 121 de la reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, realizada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de abril de 2007.

a).- Al contar el Congreso de la Unión con la atribución de emitir el estatuto de gobierno de la entidad y al haberse retirado la prohibición en el numeral 122 de la Ley Fundamental de que los partidos políticos locales participaran en los comicios de la entidad, se puede llegar a la conclusión de que corresponde al referido órgano Legislativo Federal establecer la participación de dichos institutos políticos en las elecciones que se celebren en la ciudad de México.

NOVENO.- Cierre de Instrucción. Recibido el informe del Poder Legislativo, la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el pedimento del Procurador General de la República, los alegatos de las partes y al encontrarse debidamente instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea por parte del partido político promovente la posible contradicción entre normas generales de carácter electoral y la Constitución Federal.

SEGUNDO.- Oportunidad. En primer término se analizará la oportunidad de la presentación de la demanda.

De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad, se computa a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma, considerando que en materia electoral todos los días son hábiles.

El Decreto por el que se reforman los artículos 37, 106, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 132 y 134 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de abril de dos mil ocho, como se advierte del ejemplar que obra en autos; por lo que el plazo transcurrió del martes veintinueve de abril al miércoles veintiocho de mayo dos de dos mil ocho.

En consecuencia, toda vez que el escrito de la acción de inconstitucionalidad se presentó el veintiocho de mayo de dos mil ocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, es evidente que su presentación fue oportuna, tomando en cuenta, además de lo ya referido, el Acuerdo Plenario número 2/2006, de treinta de enero de dos mil seis, relativo a la determinación de los días inhábiles y los de descanso.

TERCERO.- Legitimación del promovente. A continuación se procederá a analizar la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

De conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal y 62, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia², los partidos políticos con registro podrán ejercer la acción de inconstitucionalidad, para lo cual deben satisfacer los siguientes extremos:

- a) Que el partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente.
- b) Que el partido político promueva por conducto de su dirigencia (nacional o local según sea el caso).
- c) Que quien suscribe a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello.
- d) Que las normas sean de naturaleza electoral.

En el caso, el Partido Convergencia es un Partido Político Nacional con registro ante el Instituto Federal Electoral, cuyo Presidente del Comité Ejecutivo Nacional es Luis Maldonado Venegas, según consta en copias certificadas expedidas por la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral.

El artículo 17, fracción 3, incisos a) y r), de los Estatutos del Partido Nacional Convergencia³, establece que el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional cuenta con facultades para representar al partido con todas las facultades generales para pleitos y cobranzas.

¹ -ARTICULO 60.- El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

² -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.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

(...) f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro..."

"ARTICULO 62.- (...) En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones contra las leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este ordenamiento".

³ -ARTICULO 17.

Del Presidente(a) del Comité Ejecutivo Nacional

(...)

3. El presidente(a) del Comité Ejecutivo Nacional lo es igualmente de la Asamblea, de la Convención y de la Comisión Política Nacional con los deberes y atribuciones siguientes:

a) Representar al partido y mantener sus relaciones con los poderes federales, estatales y municipales, así como con organizaciones sociales y políticas.

(...) r) Representar al partido con todas las facultades de apoderado general para pleitos y cobranzas, para suscribir títulos de crédito, así como para actos de administración y de dominio, incluyendo los que requieran cláusula especial conforme a la ley, y delegar los que sean necesarios, a excepción de la titularidad y representación de la relación laboral que corresponde al tesorero de cada instancia, en términos de lo establecido en el artículo 46, numeral 10.

(...)"

De lo anterior se desprende que la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Nacional Convergencia, fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes, la demanda presentada en su nombre fue suscrita por Luis Maldonado Venegas, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional quien cuenta con facultades para tal efecto en términos de los estatutos que rigen dicho partido político y las normas impugnadas son de naturaleza electoral, puesto que se refieren a la integración del Instituto Electoral del Estado, así como a la designación de funcionarios que resultan clave para el buen funcionamiento del mismo, aspectos que resultan trascendentes para garantizar que el órgano encargado de las elecciones cumpla con los principios constitucionales establecidos en la materia.

CUARTO.- Causas de improcedencia. No se hacen valer causas de improcedencia ni se advierte de oficio la actualización de alguna de ellas. Por ello se procede al análisis de los conceptos de invalidez hechos valer.

QUINTO.- Violaciones al procedimiento legislativo. En el presente considerando, se analizarán las violaciones procesales hechas valer por el partido accionante, en virtud de que de resultar fundadas pueden tener un efecto de invalidación total respecto de las normas impugnadas, lo que de conformidad con el criterio sustentado por esta Suprema Corte⁴, tornaría innecesario el estudio de las violaciones de fondo, las que en su caso serán analizadas con posterioridad.

El partido accionante hace valer que durante el procedimiento legislativo se cometieron violaciones que dan lugar a la invalidación de las normas impugnadas, las cuales se expresan de la siguiente manera.

1. La aprobación del Decreto no se ajustó al procedimiento legislativo, debido a que se dispensaron diversos trámites parlamentarios a fin de que el acto reclamado se aprobara con la antelación de 90 días a que se refiere el artículo 105, fracción II de la Constitución General, como expresamente fue solicitado por uno de los integrantes de la Cámara de Diputados.

2. El plazo de noventa días contemplado en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Ley Fundamental, no puede emplearse como razón para calificar de urgente la dispensa de trámite de una iniciativa de reforma legal, cuando se analiza una reforma que modifica aspectos sustanciales inherentes a un proceso electoral.

3. El acto reclamado viola los principios rectores de la materia electoral y los valores de la Democracia Representativa, tendentes a lograr que la aprobación de una ley sea producto de la deliberación de todas las fuerzas representativas en los órganos legislativos.

4.- En el caso, el Legislador se encontraba obligado a observar lo dispuesto por los artículos 71, primer y segundo párrafos 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 122, párrafo segundo, INCISO A, fracción II, que confiere al Congreso de la Unión la facultad de expedir y, obviamente, modificar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, relacionados con la presentación de iniciativas, deliberación y aprobación de los dictámenes con proyectos de Decreto.

5.- La aprobación del Decreto impugnado se llevó a cabo en un breve lapso. Del dictamen de la iniciativa a la aprobación del mismo, mediaron solamente 4 días (del 21 al 24 de abril de 2008). El procedimiento seguido, se caracterizó por la dispensa de trámites y omisión de formalidades previstas en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴ "ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACION TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ESTAS. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y sólo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del procedimiento legislativo originó a la norma general impugnada. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes."

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, XXVI, Diciembre de 2007; Instancia: Pleno; Tesis: P./J. 32/2007; Página: 776

a) El 28 de febrero de 2008, se presentó una iniciativa suscrita conjuntamente por los Senadores René Arce Islas, Federico Döring Cassal y María de los Angeles Moreno. En términos del artículo 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el cual prevé que las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por uno o varios miembros de las Cámaras, pasarán desde luego a Comisión.

b) El 21 de abril de 2008 las Comisiones del Distrito Federal y de Estudios Legislativos del Senado de la República aprobaron el Dictamen con proyecto de Decreto, por el que se reforman diversos artículos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, sin que obre constancia de que el contenido del documento haya sido objeto de deliberación.

c) El Dictamen con proyecto de Decreto se sometió a la consideración y votación del Pleno del Senado el 22 del mismo mes y año. Tal proceder se ajustó a lo ordenado por el numeral 60 del citado Ordenamiento Reglamentario que condiciona la discusión de una iniciativa, a la emisión del dictamen por parte de la Comisión a la que haya sido turnada, salvo en los casos que la misma norma reglamentaria prevé. El Dictamen de mérito, se aprobó en esa fecha por mayoría de 75 votos y se ordenó turnarlo a la Cámara de Diputados para los efectos conducentes.

En esa sesión se dispensó, sin justificación alguna, la lectura del Dictamen y la segunda lectura del mismo. Por consiguiente, el asunto se puso a discusión de la asamblea de inmediato.

6.- Si bien es cierto que las normas reglamentarias del funcionamiento de los cuerpos legislativos, prevén excepciones a las formalidades de los procesos parlamentarios, como la dispensa de trámites; también lo es que al tratarse de cuestiones excepcionales, éstas deben satisfacer ciertas exigencias (urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto);

7.- En términos del artículo 59 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los casos de urgencia u obvia resolución, deben ser calificados por el voto de las dos terceras partes de los individuos que estén presentes, en la sesión en que se haga el planteamiento. Ninguno de estos elementos fue considerado por la Cámara de Senadores al momento de autorizar la dispensa. Inclusive, no se argumentó urgencia para aprobar el dictamen con proyecto de Decreto, ni se razonó el porqué de esa determinación y menos se expuso el fundamento para su procedencia.

8.- La dispensa se aprobó con base en la propuesta del Presidente Senador, sin que para ello hubiera fundamento legal alguno y con la simple motivación de que el mismo había sido publicado en la Gaceta del Senado de ese día.

9.- En el desarrollo de la "discusión", solamente tomó la palabra la Presidenta de la Comisión del Distrito Federal, a fin de explicar los fundamentos del dictamen, obviándose mayor análisis o discusión sobre el mismo. Así consta en la versión estenográfica de la sesión de veintidós de abril de dos mil ocho de dicho órgano legislativo.

10.- Recibido el asunto en la Cámara de Diputados, el veinticuatro de abril de dos mil ocho se puso en conocimiento del Pleno de esa asamblea de manera directa, sin mediar turno a alguna Comisión Dictaminadora. La Cámara de Diputados, por mayoría, aprobó la dispensa de todos los trámites legislativos, incluido el turno a comisiones, para proceder al análisis y discusión directamente por el Pleno de ese cuerpo legislativo. Es decir, no se siguió ninguna de las formalidades previstas en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

11.- La solicitud de dispensa se fundó en los artículos 59 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos pero ni conforme a la más laxa de las interpretaciones, se podría arribar a la conclusión de que estos dispositivos prevén alguna hipótesis por virtud de la cual se dispensen todos los trámites legislativos.

12.- La dispensa de los trámites legislativos, incluido el turno a comisión, se realizó sin ajustarse a las formalidades previstas en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General. No se satisfizo la exigencia de votación calificada prevista en el numeral 59 del citado ordenamiento.

13.- Los integrantes de la Cámara de Diputados Federal, no tuvieron suficiente tiempo para conocer y estudiar dicho Dictamen legal y, en consecuencia, realizar un debate real sobre su contenido, en el que las minorías estuvieran en posibilidad de hacerse oír.

14.- La motivación para dispensar la totalidad de trámites legislativos, se sustentó en la petición formulada por la señora Diputada Maria Gabriela González Martínez, la cual descansa sobre dos premisas, a saber: el dictamen versaba sobre materia electoral y que la ley establece un plazo para aprobar ese tipo de temas.

15.- De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 66, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el segundo período ordinario de sesiones correspondiente al segundo año de esta legislatura debió concluir, a más tardar, el 30 de abril de este año. Es decir, 6 días después a la aprobación del Decreto, sin considerar que el 26 y 27 de ese mes fueron sábado y domingo, respectivamente y, por tanto, inhábiles.

16.- En términos del artículo 217 del Código Electoral del Distrito Federal, el proceso electoral ordinario del Distrito Federal iniciará en la primera semana de octubre del año en curso. En el Segundo Transitorio del Decreto cuya invalidez también se demanda en este escrito, se instruye a la Asamblea Legislativa para que en un plazo no mayor a 30 días naturales, realice las adecuaciones que sean procedentes a las leyes locales, es decir, el período necesario para cubrir la anticipación de 90 días al inicio del proceso electoral, como lo establece en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

17.- Si el Dictamen de mérito se hubiera sometido a conocimiento de la Asamblea en el siguiente período que habrá de iniciar en septiembre de este año, sería imposible atender la antelación prevista en el numeral 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Carta Magna; en el entendido que el proceso electoral de esta ciudad, habrá de iniciar en octubre próximo.

18.- Este vicio de inconstitucionalidad no podría convalidarse por el simple transcurso del tiempo. La afectación a los principios rectores de la función electoral y valores del Estado Democrático, se actualizaron con la simple emisión del Dictamen y requieren ser reparada por ese órgano de control constitucional.

19.- Consecuentemente se violan las garantías de certeza, fundamentación y motivación y por ello, debe declararse la invalidez del Decreto impugnado.

Es infundada la violación formal que se formula en relación con el proceso legislativo que dio origen a las reformas que ahora se combaten, teniendo en cuenta el criterio sustentado por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 170/2007, fallada el diez de abril de dos mil ocho.

Es infundada la violación formal que se formula en relación con el proceso legislativo que dio origen a las reformas que ahora se combaten.

En efecto, sobre las garantías de motivación y fundamentación que se atribuyen al procesos legislativo, debe tomarse en cuenta que no cabe analizar en abstracto si es o no adecuada, o suficiente, por tratarse de un acto legislativo, respecto de los que este Tribunal ha sostenido que tratándose de este tipo de actos, para que cumplan con dicha garantía basta con que el Congreso se encuentre facultado para ello y que se refiera a relaciones que reclaman ser jurídicamente reguladas.⁵

Con base en lo anterior, en el caso a estudio no se violan los principios de fundamentación ni motivación porque el Congreso de la Unión se encuentra constitucionalmente facultado para emitir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, según se corrobora de lo que a continuación se expone:

En la evolución que ha tenido el Distrito Federal en un proceso de reforma política y democratización, mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete se creó la Asamblea de Representantes, a la cual se atribuyó una facultad reglamentaria, conservando el Congreso de la Unión la facultad legislativa, tal como se desprende del texto siguiente:

⁵ "PROMULGACION DE LEYES. FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE ESTE ACTO. La Suprema Corte ha establecido jurisprudencialmente que los requisitos de fundamentación y motivación de una ley se satisfacen cuando es expedida por el Congreso constitucionalmente facultado para ello y se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (Apéndice 1988, Primera Parte, página 131, jurisprudencia 68). El acto de promulgación de la ley forma parte del proceso legislativo que culmina con su vigencia y, por ende, para el cumplimiento de los requisitos de fundamentación y motivación requiere que provenga de la autoridad competente para ordenar la publicación y circulación de la ley a fin de que pueda ser obedecida (fundamentación), ya que ha cumplido con las formalidades exigidas para ello (motivación); sin que sea necesario, para la satisfacción de tales requisitos, que en el texto del acto promulgatorio se citen los preceptos legales que faculten al Poder Ejecutivo Federal o Estatal para realizar tal acto, ni las razones que lo llevaron a concluir, tanto que se cumplieron las formalidades exigidas para la expedición de la ley como que la misma no es violatoria de derechos fundamentales, ya que tal cita y razonamiento en el acto mismo de autoridad no se requiere tratándose de actos legislativos." Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Epoca; V, Junio de 1997; Pleno; Tesis: P. C/97; Página: 162.

"Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

(...)

VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

(...)

3a.- Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una Asamblea integrada por 40 Representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 Representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

Los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente; las vacantes de los Representantes serán cubiertas en los términos de la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución.

La asignación de los Representantes electos según el principio de representación proporcional, se sujetará a las normas que esta Constitución y la ley correspondiente contengan.

Para la organización, desarrollo, vigilancia y contencioso electoral de las elecciones de los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por el artículo 60 de esta Constitución.

Los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal deberán reunir los mismos requisitos que el artículo 55 establece para los Diputados Federales y les será aplicable lo dispuesto por los artículos 59, 61, 62 y 64 de esta Constitución.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal calificará la elección de sus miembros, a través de un Colegio Electoral que se integrará por todos los presuntos Representantes, en los términos que señale la Ley, sus resoluciones serán definitivas e inatacables.

Son facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal las siguientes:

"Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de: educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; recreación, espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; uso del suelo; regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo no asalariado y previsión social; y acción cultural;"

Posteriormente, en la reforma al régimen del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y tres, se faculta al Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en donde se detallarían las facultades de los Poderes Federales en el Distrito Federal, así como de sus órganos locales y se otorgaron facultades legislativas expresas a la Asamblea de Representantes, conservando el Congreso una facultad legislativa residual, tal como se desprende de los artículos 73 y 122, disponiendo el primero lo siguiente:

"Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

(...)

VI.- Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes;"

Ciertamente, esta importante reforma modificó la estructura jurídica del Distrito Federal. Es importante destacar que si bien se otorgó la facultad legislativa en ciertas materias a la Asamblea de Representantes, se disponía que los proyectos de leyes o decretos que esta expidiera se remitieran para su promulgación al Presidente de la República, correspondiendo el refrendo al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. En efecto, la Constitución Federal en su artículo 122 ordenaba:

"Art. 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.

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

a).- La distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión en materias del Distrito Federal, y de los órganos de gobierno del Distrito Federal, según lo que dispone esta Constitución;

b).- Las bases para la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, que serán:

1.- La Asamblea de Representantes;

2.- El Jefe del Distrito Federal; y

3.- El Tribunal Superior de Justicia.

c).- Los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal;

d).- Las bases para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos centrales y desconcentrados, así como la creación de entidades paraestatales; y

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.

(...)

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

a).- Expedir su ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos, la que será enviada al Jefe del Distrito Federal y al Presidente de la República para su sola publicación;

b).- Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos.

La Asamblea de Representantes, formulará su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación al Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Las leyes federales no limitarán la facultad del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, incluyendo tasas adicionales, ni sobre los servicios públicos a su cargo. Tampoco considerarán a personas como no sujetos de contribuciones ni establecerán exenciones, subsidios o regímenes fiscales especiales en favor de personas físicas y morales ni de instituciones oficiales o privadas en relación con dichas contribuciones. Las leyes del Distrito Federal no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas.

Sólo los bienes del dominio público de la Federación y del Distrito Federal estarán exentos de las contribuciones señaladas.

Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los estados se aplicarán para el Distrito Federal.

c).- Revisar la cuenta pública del año anterior. La revisión tendrá como finalidad comprobar si los programas contenidos en el presupuesto se han cumplido conforme a lo autorizado según las normas y criterios aplicables, así como conocer de manera general los resultados financieros de la gestión del gobierno del Distrito Federal. En caso de que de la revisión que efectúe la Asamblea de Representantes, se manifestaran desviaciones en la realización de los programas o incumplimiento a las disposiciones administrativas o legales aplicables, se determinarán las responsabilidades a que haya lugar de acuerdo con la ley de la materia.

La cuenta pública del año anterior, deberá ser enviada a la Asamblea de Representantes dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos, así como de la cuenta pública, cuando medie solicitud del Jefe del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea de Representantes.

d).- Expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia del Distrito Federal;

e).- Expedir la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo, que se encargará de la función jurisdiccional en el orden administrativo, que contará con plena autonomía para dictar sus fallos a efecto de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares;

f).- Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión;

g).- Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materias de: Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; de presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su contaduría mayor; bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación del desarrollo; desarrollo urbano y uso del suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de animales; construcciones y edificaciones; vías públicas, transporte urbano y tránsito; estacionamientos; servicio público de limpia; fomento económico y protección al empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda; salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural, cívico y deportivo; mercados, rastros y abasto; cementerios, y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 3o. de esta Constitución; y

h).- Las demás que expresamente le otorga esta Constitución."

Posteriormente, por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, dentro de un proceso de reforma política y de un reconocimiento de la importancia política y de la necesidad de democratización de los habitantes del Distrito Federal, se redefinió su naturaleza jurídica y se realizó una reforma estructural a su régimen de gobierno, aumentándose las facultades de los órganos locales y, además, permitiendo la elección democrática del titular del Órgano Ejecutivo Local, se le otorgó a la Asamblea Representantes el reconocimiento expreso a su facultad legislativa al cambiar su denominación a Asamblea Legislativa. Asimismo, se dispuso que el Jefe de Gobierno tuviera la facultad de promulgar y publicar las leyes de la Asamblea. En efecto, dicha reforma, que es el texto vigente, dispone lo siguiente:

"Art. 122.- Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

I.- Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;

II.- Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;...

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

(...)

V.- La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

a).- Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;

b).- Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.

Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;

c).- Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;

d).- Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

e).- Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;

f).- Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional;

g).- Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

h).- Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;

i).- Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;

j).- Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;

k).- Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;

l).- Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3o. de esta Constitución;

m).- Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;

n).- Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;

ñ).- Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y

o).- Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución"

BASE SEGUNDA.- Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

II.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

a).- Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;

b).- Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;..."

Como se puede observar, el proceso evolutivo de la estructura político-jurídica del Distrito Federal en lo referente al aspecto legislativo comprende la inclusión de la Asamblea Legislativa como legisladora para el Distrito Federal, junto con el Congreso de la Unión y el cambio de titular de la facultad de publicar las leyes expedidas por la Asamblea Legislativa, que inicialmente correspondía al Presidente de la República, y ahora pertenece al Jefe de Gobierno.

Ahora bien, como ya se advirtió, el artículo 122 constitucional establece la existencia de un **Estatuto de Gobierno** que es la norma esencial que, expedida por el Congreso de la Unión, desarrolla el contenido de este artículo; estructura, además, el sistema de fuentes local, en tanto que establece los requisitos de creación de las normas que expiden la Asamblea Legislativa y el Jefe de Gobierno y desarrolla las distintas competencias de los órganos locales. Por otra parte, se observa como ya se señaló, que corresponde al Congreso de la Unión emitirlo y por ende, en el caso se reitera, no se vulneran los principios de motivación ni de fundamentación en materia legislativa.

Una vez precisado el marco jurídico vigente en el Distrito Federal y la consiguiente facultad del Congreso de la Unión para emitirlo, se procede a analizar si en el caso se cumplieron con las formalidades del procedimiento legislativo que para tal efecto prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La iniciativa es la primera fase del procedimiento legislativo y consiste en la presentación de un proyecto de ley o decreto, proveniente de los sujetos legalmente autorizados para presentarlos y que, de acuerdo con el artículo 71 de la Constitución Federal son el Presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados.

Las iniciativas cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras pueden presentarse indistintamente en cualquiera de ellas. Conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ambas Cámaras tienen facultades para discutir, aprobar, rechazar, modificar, reformar o adicionar los proyectos relativos, pues tales facultades se las confiere expresamente la propia Constitución Federal para que las ejerzan separada y sucesivamente, con autonomía e igualdad respecto de aquellas materias cuyo conocimiento corresponda al órgano bicameral, en términos de los artículos 50, 71, 72, 73, fracciones VII, XXIX y XXX, 74 y 76 constitucionales, de cuyo contenido deriva:

1. El Poder Legislativo Federal es ejercido por el Congreso de la Unión, que se divide en dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores.
2. En el artículo 73 se prevén las facultades que corresponde ejercer a ambas Cámaras del Congreso.
3. En los artículos 74 y 76 se establecen, respectivamente, las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y del Senado.
4. El artículo 71 autoriza a iniciar el procedimiento legislativo al Presidente de la República, a los Diputados y a los Senadores que componen el Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados.

5. Conforme con el artículo 72 todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras -salvo en las tres materias que se señalan en el punto siguiente-, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

6. La Cámara de Diputados fungirá como cámara de origen, cuando se trate de: 1) empréstitos, 2) contribuciones o impuestos, 3) sobre reclutamiento de tropas; en los demás casos, como ya se señaló, la formación de leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las Cámaras.

Así, el artículo 72 constitucional establece un requisito de orden para la validez del proceso legislativo. En el proceso de formación de las leyes de la competencia de ambas cámaras, a partir del conocimiento de la Cámara de origen de la ley o decreto pueden darse los siguientes casos:

- **Primero.** El proyecto es rechazado totalmente por la Cámara de origen. En este supuesto el proyecto no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.
- **Segundo.** El proyecto es aprobado por la Cámara de origen. En este caso pasará para su discusión a la Cámara revisora.
- **Tercero.** La Cámara revisora aprueba el proyecto. En este caso se remitirá al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que formular lo publicará inmediatamente.
- **Cuarto.** La Cámara revisora rechaza totalmente el proyecto. En tal evento el proyecto volverá a la Cámara de origen con las observaciones que hubiese formulado la revisora, y si ésta lo aprueba por mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la que lo examinará de nuevo y si fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, pasará al Ejecutivo, pero si lo reprobare no podrá presentarse nuevamente en el mismo periodo de sesiones.
- **Quinto.** La Cámara revisora desecha parcialmente, adiciona o modifica el proyecto aprobado por la Cámara de origen. La nueva discusión en la Cámara de origen versará únicamente sobre lo desechado, las adiciones, modificaciones o reformas, sin poder alterarse de manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas formuladas por la Cámara revisora fueren aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para su promulgación. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos de la Cámara de origen volverán a la revisora para que tome en consideración las razones de la de origen y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para su promulgación.

Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, no volverá a presentarse todo el proyecto sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden por mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo en los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

Cumplimentada la anterior etapa corresponde a la Comisión de dictamen legislativo respectiva, elaborar el Dictamen correspondiente que después será votado por el Pleno de la comisión. El dictamen debe constar de una parte expositiva y terminar con la propositiva, sobre la cual, el pleno de la comisión votará posteriormente. Debe estar firmado por la mayoría de los miembros de la comisión, y si alguno no hubiera estado de acuerdo puede manifestarlo en un voto particular.⁶

⁶ ARTICULO 87. Toda Comisión deberá presentar dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido. Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación.

ARTICULO 88. Para que haya dictamen de comisión, deberá éste presentarse firmado por la mayoría de los individuos que la componen. Si alguno o algunos de ellos desistiesen del parecer de dicha mayoría, podrán presentar voto particular por escrito.

Una vez redactado el dictamen de la respectiva comisión y con anterioridad a su votación por el Pleno de la Asamblea, será estudiado y analizado por sus miembros en el período de discusión.

Además de los anteriores requisitos, cabe citar el Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de la Cámara de Diputados, relativo al orden del día de las sanciones, las discusiones de los dictámenes y la operación del sistema electrónico de votación, publicado en la Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2100, el miércoles 27 de septiembre de 2006.

Dicho Acuerdo establece que el Pleno podrá dispensar la lectura del acta de la sesión anterior, siempre y cuando éste haya sido publicada en la Gaceta Parlamentaria. En este caso, y de no haber objeción de alguna diputada o diputado se pondrá de inmediato a votación; que las comunicaciones se publicarán en la Gaceta Parlamentaria y que sólo se dará lectura a las que deban seguir algún trámite reglamentario.⁷

Por lo que atañe al trámite en la Cámara de Senadores, debe mencionarse que es la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que refiere que una vez constituida la Cámara de Senadores, el Presidente de la Mesa Directiva citará para la sesión del Congreso General correspondiente a la apertura del primer período de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio legislativo; cumplido lo anterior, hará la designación de las comisiones de cortesía que estime procedentes para el ceremonial de la sesión del Congreso General; que antes del inicio de cada año legislativo subsecuente, la Cámara de Senadores realizará, dentro de los 10 días anteriores a la apertura de sesiones, una junta previa para elegir a la Mesa Directiva (se integra por un Presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, electos por mayoría absoluta de los senadores presentes y en votación por cédula).

Una vez que el proyecto ha sido aprobado por las cámaras y es enviado al Ejecutivo, éste puede ejercer el derecho de hacer observaciones que le corresponde conforme a lo dispuesto en el inciso B del artículo 72 constitucional. Se considerará que el proyecto fue aprobado por el Ejecutivo, si dentro de un plazo de diez días útiles no lo devuelve a la cámara de origen, con las observaciones correspondientes.

Si el Presidente ejerce ese derecho, el proyecto deberá discutirse nuevamente por la cámara de origen; si es votado favorablemente por las dos terceras partes de sus miembros, se remite a la cámara revisora y, en caso de que ésta lo apruebe, en una votación que requiere de la misma mayoría, el proyecto regresa al presidente para su promulgación y orden de publicación.

Ahora bien, en relación con las formalidades que han quedado reseñadas respecto del proceso de formación de leyes, esta Suprema Corte ha considerado que las violaciones cometidas en el procedimiento legislativo, son irrelevantes si no trascienden de manera fundamental a la norma. En este sentido ha estimado trascendentes, aquellas tales como la aprobación de una norma sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos, sin embargo cuando se trata de otras tales como que las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, que la iniciativa no haya sido dictaminada por la comisión a la que correspondía su estudio, sino por otra, resulta irrelevante, pues lo importante es el cumplimiento del fin buscado por la iniciativa, esto es que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente⁸.

⁷ Artículo Séptimo. El Pleno podrá dispensar la lectura del acta de la sesión anterior, siempre y cuando ésta haya sido publicada en la Gaceta Parlamentaria. En este caso, y de no haber objeción de alguna diputada o diputado se pondrá de inmediato a votación.

Artículo Octavo. Las comunicaciones se publicarán en la Gaceta Parlamentaria. Sólo se dará lectura a las que deban seguir algún trámite reglamentario.

Cualquier asunto de la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política o la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos que requiera de su incorporación en el orden del día sólo para el efecto de informar al Pleno y cuyo trámite sea de enterado será incluido en el apartado de comunicaciones.

No se someterá a discusión o votación del Pleno una comunicación, con excepción de aquella que verse sobre cambios en las mesas directivas de las comisiones.

⁸ "VIOLACIONES DE CARACTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA. Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario."

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Epoca; XIV, Agosto de 2001; Pleno; Tesis: P./J. 94/2001; Página: 438.

Posteriormente, este Alto Tribunal ha avanzado respecto de dicho criterio, en el sentido de que las violaciones formales también son trascendentes cuando inciden en la calidad de la decisión, tal es el caso, cuando la comisión de dichas irregularidades tiene como finalidad impedir la participación de las minorías en el debate legislativo, pues con ello se vulneran los valores de la democracia representativa⁹.

En atención a los criterios citados, cabe señalar que el procedimiento legislativo, se realizó en los siguientes términos:

De las constancias que corren agregadas al expediente, se advierte que la iniciativa correspondiente fue presentada en la Cámara de Senadores el día veintiocho de febrero de dos mil ocho; el veintiuno de abril de dos mil ocho, las Comisiones del Distrito Federal y de Estudios Legislativos del Senado de la República aprobaron el Dictamen con proyecto de Decreto, por el que se reforman diversos artículos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El tenor de dicho dictamen es el siguiente:

"Proyecto de dictamen de las Comisiones Unidas del Distrito Federal y de Estudios Legislativos, respecto de la Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 37, 106, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 132 Y 134 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en materia electoral, presentada por los CC. Senadores René Arce Islas, Federico Döring Casar y Ma. de los Angeles Moreno

HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas del Distrito Federal y de Estudios Legislativos les fue turnada, para su análisis y dictamen, la Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 37, 106, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 132 Y 134 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en materia electoral, presentada por los CC. Senadores René Arce Islas, Federico Döring y Ma. de los Angeles Moreno Uriegas.

Con fundamento por lo dispuesto por los artículos 85, 86, 90 fracciones X y XIV y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como por los artículos 60 y 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, estas comisiones son competentes para conocer y dictaminar el asunto en cuestión, por lo que someten a la consideración del Pleno del H. Senado de la República el presente dictamen, a partir de los siguientes:

ANTECEDENTES

I.- Con fecha 28 de febrero de 2008, el Senador René Arce Islas, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 37, 106, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 132 Y 134 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en materia electoral.

⁹ "LEY DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES Y CODIGO PENAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL DECRETO POR EL QUE SE REFORMARON DICHS CUERPOS LEGALES FUE EMITIDO VIOLANDO LOS VALORES DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA (DECRETO 253 PUBLICADO EN EL PERIODICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 16 DE OCTUBRE DE 2006). Como el citado decreto fue aprobado con base en una supuesta urgencia que dio lugar a la dispensa de ciertos trámites del procedimiento legislativo previsto en la legislación del Estado de Baja California, lo que impidió que las distintas fuerzas políticas conocieran de la iniciativa planteada, en virtud de que fue presentada el mismo día en que se discutió, esto es, no se conoció previamente por los demás integrantes del Congreso, dispensándose por la mayoría el que fuera dictaminada por las Comisiones respectivas, no puede considerarse que la aprobación de tal decreto sea el resultado del debate democrático que debe existir en todo órgano legislativo, máxime cuando tampoco se justificó la supuesta urgencia, sin que la circunstancia de que algunos diputados de las distintas fuerzas políticas que integran el Congreso del Estado hicieran valer los argumentos que estimaran pertinentes, a favor y en contra de la iniciativa, subsane tal violación al procedimiento legislativo, ya que se actualizó dentro de la sesión el mismo día de su presentación, por lo que es evidente que el órgano legislativo no tuvo suficiente tiempo para conocer y estudiar dicha iniciativa legal y, por ende, para realizar un debate real sobre ella, en el que las minorías estuvieran en posibilidad de hacerse oír. Además, de la propia votación con la que fue aprobada la reforma (13 votos a favor, 12 en contra) se advierte que existió una mayoría parlamentaria que logró imponerse aprovechando un mecanismo legal que no fue instituido para tales fines, sino únicamente para casos excepcionales que razonablemente justifiquen la urgencia de su aprobación, y en los que deberán observarse los principios democráticos que deben regir todo debate parlamentario; máxime cuando se trata de normas generales bajo las cuales pretende llevarse a cabo el proceso electoral en el Estado que, por ende, inciden totalmente en el sistema democrático mexicano. Por consiguiente, de la evaluación global del procedimiento que condujo a la aprobación del Decreto 253 se advierte la existencia de violaciones procedimentales con un efecto de invalidación respecto del mismo, por haberse emitido violando los valores de la democracia representativa."

II.- Con esa misma fecha, la Mesa Directiva del H. Senado de la República turnó a las Comisiones Unidas del Distrito Federal y de Estudios Legislativos, la iniciativa señalada en la fracción anterior, para su correspondiente análisis y dictamen.

III.- Con fecha 21 de abril los integrantes de las Comisiones del Distrito Federal y de Estudios Legislativos, se reunieron para discutir y aprobar el presente dictamen.

CONSIDERACIONES

1.- Que al paso del tiempo, las transformaciones demográficas, económicas y urbanas, experimentadas por el Distrito Federal, condujeron a realizar cambios en la organización política y administrativa de su gobierno, impulsados por diversas corrientes políticas, académicas y de la sociedad, que se pronunciaron en varios momentos por ampliar el ejercicio de algunos derechos políticos y por fortalecer instancias de gobierno local que, sin entorpecer el funcionamiento de los poderes federales, permitiera mejorar la respuesta y la atención eficaz a la población del Distrito Federal.

2.- Que de 1988 a 1993 se sostuvo un intenso debate entre autoridades, assembleístas, legisladores, círculos académicos y sociedad en general, que desembocó en reformas constitucionales conducentes a la creación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

3.- Que desde su creación el Estatuto de Gobierno ha sufrido cinco reformas, siendo la de 1996 una de las más amplias, que contó con las aportaciones del gobierno federal, del local, de los grupos parlamentarios de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, a sí como de los partidos para revisar su adecuación a los cambios Constitucionales que actualizarían el estatus jurídico-político del Distrito Federal.

4.- Que al día de hoy se siguen realizando esfuerzos para buscar avanzar en las transformaciones necesarias, que doten a los órganos de gobierno local de aquellas facultades que les permitan dar solución a los problemas y demandas de los capitalinos, así como procurar una mejora en su calidad de vida.

5.- Que específicamente, en materia de democracia electoral, recientemente se han hecho reformas Constitucionales que han ameritado que los órganos legislativos, federales y locales, hayan llevado a cabo una serie de cambios a distintos ordenamientos.

Así las modificaciones realizadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el marco de los trabajos de la Reforma del Estado, se aprobaron en septiembre de 2007 y fueron remitidas a los Congresos de los Estados para los efectos constitucionales, publicándose el decreto para su debida observancia el 12 de noviembre de 2007. Por su parte, y para atender lo mandado constitucionalmente en materia electoral para las entidades federativas del país, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal expidió un nuevo Código Electoral del Distrito Federal y una Ley Procesal Electoral. Dichos ordenamientos regulan tanto a las instituciones como a los procedimientos electorales locales para la capital del país.

Reformas realizadas a la Constitución

6.- En lo concerniente al Distrito Federal, la reforma constitucional en materia electoral a que se hace referencia, provocará adecuaciones en diversos rubros como son:

- El derecho de los partidos de acceder a los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate.

- El que la autoridad electoral administrativa podrá convenir con el Instituto Federal Electoral que se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales.

- Que los partidos políticos sólo se constituirán por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo, tendrán reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

- Que los partidos tengan acceso a financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberá adecuar su legislación aplicable conforme a lo dispuesto en este Decreto, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor (art. Sexto Transitorio).

De manera especial, se destaca el hecho de que se elimina el siguiente texto del inciso f) de la fracción V de la Base Primera del Apartado C del artículo 122: "En estas elecciones solo podrán participar los partidos políticos con registro nacional". Con lo que se abre la posibilidad de la existencia de partidos locales.

Reformas al Estatuto de Gobierno

7.- Que tal y como lo establece el artículo 122 Constitucional el Gobierno del Distrito Federal "...está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo." La propia Constitución señala en la Base A de éste mismo artículo que "Corresponde al Congreso de la Unión:

- Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;

- Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

Por lo que resulta necesario que el H. Congreso de la Unión realice las adecuaciones requeridas al Estatuto de Gobierno, razón a la que obedece fundamentalmente la iniciativa presentada por los Senadores proponentes para ajustar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal a las modificaciones constitucionales aprobadas por el Constituyente Permanente.

8.- Que los proponentes consideraron que las modificaciones que hay que realizar en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal para adecuar a éste ordenamiento a las reformas constitucionales en materia electoral, son las siguientes:

- El acceso de los partidos políticos a tiempos en radio y televisión se dará será a través de la administración de estos espacios que haga la autoridad federal electoral.

- La autoridad electoral local podrá convenir con la autoridad electoral federal que éste último se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales.

- Los partidos políticos locales sólo se constituirán por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa, además de que tendrán reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

- Que las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señale la ley de la materia.

- Que los partidos políticos recibirán, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo, se establecerá el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes.

- Los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; y las sanciones por el incumplimiento, se ajustarán a las disposiciones de Ley en estas materias.

- Las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan, y la duración de las campañas no excederá de noventa días para la elección de Jefe de Gobierno, ni de sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o jefes delegacionales; además de que las precampañas no durarán más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales.

- Las bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y la autoridad electoral local en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en los términos establecidos en los dos últimos párrafos de la Base V del artículo 41 de la Constitución.

- Establecer un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad, y se señalen los supuestos y las reglas concretas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación.

- Que se fijen las causales concretas de nulidad de las elecciones de Jefe de Gobierno, diputados locales y jefes delegacionales, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales.

- Las bases para la creación de la figura de partidos políticos locales en el Distrito Federal.

- Que se especifique que los servidores públicos del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente del Distrito Federal, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social; y que en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. Las leyes deberán garantizar el estricto cumplimiento de lo previsto en este párrafo, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

9. Además de las modificaciones al Estatuto de Gobierno para adecuarlo la reforma constitucional en materia electoral a este cuerpo normativo de carácter federal, los iniciadores consideraron conveniente agregar en la iniciativa que se dictamina, dos temas indispensables para el mejoramiento de la materia electoral en la capital del país, y que no requieren de una reforma constitucional, pues tienen impacto exclusivo sobre el Estatuto de Gobierno, que es:

o Disminuir a 40 el número máximo de diputados electos que pueda tener cada partido

o coalición por ambos principios; y

o Eliminar a los grupos parlamentarios como proponentes de los integrantes del Consejo General del Instituto Electoral.

Sobre la primera propuesta, la disminución a 40 del número máximo de diputados electos por ambos principios, que pueda tener cada partido o coalición, la conformación del órgano legislativo local a través del principio de mayoría relativa y de representación proporcional, no fue modificado para hacerlo congruente con la conformación por ambos principios en el nivel federal; específicamente en lo que establece la fracción IV del artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"Artículo 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetarán a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. ... a III. ...

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios;

V. ... a VI. ..."

Los 300 diputados como número máximo al que un partido político puede aspirar para integrar la Cámara de Diputados, representa el 60% del total de este órgano legislativo; es decir, que en el supuesto de que un mismo partido ganara el total de las diputaciones de mayoría, no tendría acceso a ninguna diputación por el principio de representación proporcional.

Sin embargo, en el caso de la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Estatuto de Gobierno establece en su artículo 37 párrafo sexto inciso a) que el porcentaje máximo de diputados electos por ambos principios al que un partido puede aspirar es de 63%, con lo cual, se abre la posibilidad para que un partido político, aún habiendo ganado la totalidad de las diputaciones de mayoría (40), pudiera aspirar a un número de diputados a través de la representación proporcional.

El establecimiento de un número máximo de 40 diputados a la Asamblea Legislativa al que puede aspirar un partido, abona al principio de representatividad, de modo tal que la integración del órgano legislativo de carácter local sea un reflejo fidedigno de los porcentajes de votación que cada partido político obtenga en cada elección, y evite de esta manera, la sobrerrepresentación o subrepresentación.

Se propone, entonces, modificar el inciso a) del sexto párrafo del artículo 37 del Estatuto de Gobierno, para establecer que ningún partido político podrá contar con más de 40 diputados electos por ambos principios.

10.- Con relación a las autoridades electorales, se observó que la reforma constitucional en materia electoral considera, para el caso de las autoridades electorales federales, un modelo de renovación escalonada plasmada en el artículo 41 Base V tercer párrafo, en el caso de los Consejeros del Instituto Federal Electoral, y en el artículo 99 párrafo séptimo, en el caso de los Consejeros Electorales, y se considera éste modelo adecuado también para las autoridades electorales de la Ciudad.

Coincidiendo con lo expresado en el dictamen de la reforma constitucional que señala: "Otro cambio es la renovación escalonada de los consejeros electorales... De esta forma será posible garantizar que se combinen armoniosamente el aprovechamiento de experiencia y la renovación que toda Institución requiere." Razón por la cual, se integra ésta disposición en los artículos 125 y 132 del Estatuto de Gobierno.

11.- En el caso del Instituto Electoral la iniciativa originalmente presentada por los proponentes incluía una serie de consideraciones con la intención de ir más allá del espíritu de las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la Unión. Sin embargo, con el ánimo de fortalecer su vida institucional, se realizaron una serie de modificaciones por las Comisiones Dictaminadoras, que en el apartado correspondiente se describen con mayor amplitud.

MODIFICACIONES DE LAS COMISIONES DICTAMINADORAS

1.- Durante el análisis de la iniciativa materia del presenté dictamen, se observó la necesidad de realizar algunas adecuaciones y adiciones en los mismos artículos sobre los que los legisladores proponentes presentaron su proyecto de decreto. Lo anterior con la finalidad de corregir algunas deficiencias conceptuales y de redacción

que se observaban en el proyecto y el actual Estatuto, así como de precisar la norma referida a la organización de las elecciones para representantes populares en la Ciudad, y propiciar que haya contiendas electorales equilibradas y dentro de los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad que marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.- Dichas modificaciones, permitidas por nuestra normatividad interna y por la práctica legislativa, que es fuente reconocida del derecho parlamentario, se centraron en los siguientes aspectos:

a) Permitir a los partidos el registro simultáneo de hasta cinco formulas de candidatos a diputados a la Asamblea Legislativa por mayoría relativa y por representación proporcional en un mismo proceso electoral.

Esta disposición que de hecho ya existía permite que los cuadros más experimentados o especializados de un partido tengan mayor oportunidad de acceder a una curul en la Asamblea.

b) Procedimiento para la asignación de diputados bajo el principio de representación proporcional. Durante las discusiones entre integrantes de las Comisiones Dictaminadoras, se llegó a la conclusión de que la actual fórmula que contempla el Código Electoral del Distrito Federal, resulta compleja y confusa, además de violentar un principio electoral básico, que consiste en considerar como parámetro de referencia resultados de una elección anterior, lo cual dio pauta a la modificación realizada. La fórmula de proporcionalidad pura que se ha utilizado para asignación de diputados de representación proporcional, seguiría siendo la misma, sólo se modifica el procedimiento para la asignación de tales diputaciones. Dicho de otro modo, la fórmula determina cuántos y el procedimiento determina cuáles., La redacción propuesta para el Estatuto, obligará a corregir el Código Electoral para la entidad, en lo que se refiere al proceso electoral anterior y que a la letra dice:

Art. 14, fracc. IX. Para la asignación de los Diputados por el principio de representación proporcional, se procederá de la siguiente manera:

a) Se ordenará una lista de los candidatos de un Partido Político o Coalición que hubiesen contendido por el principio de mayoría relativa y que no hubiesen obtenido el triunfo; el orden de prelación de esta lista será determinado, en orden descendente, por el resultado de restar el porcentaje de votación obtenida por el candidato, menos el porcentaje de votación obtenido por el Partido o Coalición en la elección de Diputado por el principio de mayoría relativa en el mismo distrito en la elección ordinaria inmediata anterior.

Esta previsión va contra toda lógica y legalidad, al hacer referencia o pretender utilizar como base los resultados de una elección anterior, ya que cada elección y sus resultados deben valorarse y calificarse en sus méritos y características, que son irrepetibles.

El nuevo procedimiento que se recoge en este documento, ya se ha puesto en práctica en otras entidades federativas, tales como el Estado de México o Jalisco, y consiste en que cada partido registre sólo la mitad de la lista de candidatos de representación proporcional (lista A), pues la otra mitad sería ocupada por los candidatos del mismo partido que contendieron por mayoría pero que no obtuvieron el triunfo; el orden de prelación en que aparecerían estos últimos en la lista de representación proporcional, sería determinado, en orden descendente, por el porcentaje de votación obtenido por cada fórmula de candidatos, en comparación con otras de su mismo partido o coalición, en la elección de que se trate, (lista B).

Una vez que se obtiene el orden de las fórmulas de candidatos de mayoría que no obtuvieron el triunfo (lista B), éstas se intercalan con las fórmulas de la lista registrada por el partido, (lista A) empezando por esta última.

El objetivo de este nuevo procedimiento de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, es que un mayor número de diputados por éste principio hagan campaña y luchen por el respaldo popular, asegurándoles a quienes no obtienen el triunfo de mayoría, pero si una alta votación, que puedan ocupar a una curul.

c) La distinción entre partidos políticos nacionales y locales, con base al órgano electoral que le otorgue el registro y plasmada en el artículo 121, busca que exista una mayor claridad cuando se hable de partidos.

d) Salvaguarda de información de los partidos políticos. Para proteger información reservada o de carácter confidencial, se adiciona una fracción X al artículo 122 que pretende evitar la divulgación de información contenida en los padrones de militantes y simpatizantes, sin que exista consentimiento expreso de estos, pues podría constituir una violación a su privacidad y hacerse mal uso de la misma.

e). Fortalecimiento de la vida institucional del órgano encargado de organizar las elecciones en el Distrito Federal. Se realizaron las siguientes modificaciones.

- Colegiación en la toma de decisiones, buscando se privilegie la generación de consensos.

- Elección del Presidente del Consejo General del instituto a través del voto de los propios Consejeros, como sucede actualmente con el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

- Rotación de la Presidencia del Consejo General, al establecer una duración máxima de dos años en el cargo, sin posibilidad de reelección.

f) Democratización en la elección de Consejeros Electorales. Con el fin de avanzar hacia una despartidización en la integración de los órganos electorales como es el Instituto, se abre la posibilidad a que participación ciudadana, a través de una consulta realizada a instituciones académicas y organizaciones vinculadas con la materia electoral.

g) Profesionalización del Servicio Electoral. El Código Electoral señalara los lineamientos generales para la elaboración del Estatuto del Servicio Profesional Electoral que una vez aprobado por el Consejo General, regirá las relaciones del Instituto con sus trabajadores.

h) Participación del órgano encargado de la función legislativa dentro del Consejo General. Siguiendo el modelo federal, se otorga la posibilidad de que sean integrantes del Consejo General, con voz pero sin voto, un integrante de cada grupo parlamentario con representación en la Asamblea Legislativa que serán aprobados por su Comisión de Gobierno.

i) Elección de los Consejeros Electorales.- Se establece que la duración de los Consejeros Electorales será de siete años sin posibilidad de reelección y serán renovados de forma escalonada. Asimismo, se señala que en caso de darse la falta absoluta de alguno de los Consejeros, el sustituto será elegido por la Asamblea Legislativa para concluir el período de la vacante.

j) Prohibición de quienes hayan sido Consejeros Electorales y Secretario Ejecutivo puedan ocupar dentro de los tres años siguientes a la fecha de su retiro, cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado. Lo anterior, a efecto de hacer que en la práctica se observen los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad que marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que están obligados a cumplir quienes han desempeñado cargos en la organizar las elecciones en el Distrito Federal.

k) Se contempla la existencia de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, encargada de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, definiendo su naturaleza jurídica como un órgano técnico del Consejo General del Instituto Electoral, dotado de autonomía de gestión.

l) En cuanto el derecho transitorio, las modificaciones de las Comisiones Dictaminadoras fueron en el sentido de señalar que 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.

Por lo anteriormente expuesto, las Comisiones Unidas del Distrito Federal y de Estudios Legislativos,

RESUELVEN

UNICO.- Se aprueba la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 37, 106, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 132 Y 134 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en materia electoral, presentada por los CC. Senadores René Arce Islas, Federico Döring Casar y Ma. de los Angeles Moreno con las modificaciones antes señaladas, por lo que se somete a la consideración del pleno de la H. Cámara de Senadores, el siguiente.

DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTICULOS 37, 106, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 132 Y 134 DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

Unico: Se reforman los artículos 37, 106, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 132 y 134 todos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para quedar como sigue:...

TRANSITORIOS

Artículo Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

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.

Artículo Tercero. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

COMISION DEL DISTRITO FEDERAL

POR LA COMISION DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS

Recinto Legislativo de Xicotencatl, a los veintiún días del mes de abril de dos mil ocho."

2.- En sesión del día veintidós de abril de dos mil ocho, se aprobó el Decreto de Reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en los siguientes términos:

"...EL C. PRESIDENTE CREEL MIRANDA: Muchas gracias, senadora. Continuamos ahora con la primera lectura a un dictamen de las Comisiones Unidas del Distrito Federal; y de Estudios Legislativos, con proyecto de decreto, por el que se reforman diversos artículos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Debido a que el dictamen se encuentra publicado en la Gaceta del Senado de este día, consulte la secretaria a la Asamblea, en votación económica, si se omite su lectura. -EL C. SECRETARIO ZOREDA NOVELO: Consulto a la Asamblea, en votación económica, si se omite la lectura del dictamen. -Quienes estén porque se omita, favor de levantar la mano. (La Asamblea asiente.) --- -Quienes estén porque no se omita, favor de levantar la mano. (La Asamblea no asiente.) --- -Si se omite la lectura, señor presidente. --- -EL C. PRESIDENTE CREEL MIRANDA: Es de primera lectura. Ahora, en consecuencia,

consulte la secretaria a la Asamblea, en votación económica, si se autoriza se dispense la segunda lectura del dictamen y se ponga á discusión de inmediato. --- -EL C. SECRETARIO ZORED A NOVELO: Consulto a la Asamblea, en votación económica, si se dispensa la segunda lectura del dictamen y se pone a discusión de inmediato. --- -Quienes estén porque se dispense, favor de levantar la mano. --- (La Asamblea asiente.) --- -Quienes estén porque no se dispense, favor de levantar la mano. --- (La Asamblea no asiente.) --- -Si se dispensa la segunda lectura, señor presidente. --- -EL C. PRESIDENTE CREEL MIRANDA: Muy bien, está a discusión en lo general. Me ha pedido la palabra, con fundamento en el artículo 108 de nuestro Reglamento, la senadora María de los Angeles Moreno, precisamente como presidenta de la Comisión del Distrito Federal, para abordar este asunto. --- -LA C. SENADORA MARIA DE LOS ANGELES MORENO URIEGAS: Gracias, señor presidente. --- Compañeras y compañeros: ---De manera muy breve vengo a esta tribuna para comentar lo que el día de ayer aprobó ya la Comisión del Distrito Federal y la Comisión de Estudios Legislativos referente a las adecuaciones indispensables al Estatuto de Gobierno de la Ciudad para hacerlo concordando con lo que ya modificamos en la misma materia electoral a nivel constitucional. --- Hay un mandato que dimos a todos los congresos estatales y a la Asamblea del Distrito Federal para realizar los cambios indispensables que permitieran esta concordancia. Este ha sido el espíritu que ha guiado los trabajos, en los cuales hemos discutido ya por muchos días, semanas, sobre cuáles son los mejores planteamientos y cómo expresarlos para el efecto de que el Código Electoral del Distrito Federal sea también hecho de la mejor manera para lograr elecciones limpias, transparentes hecho de la mejor manera para lograr elecciones limpias, transparentes, claras, autónomas e independientes. --- En primer lugar, y como hecho sobresaliente, se pone a semejanza del nivel federal un límite de 40 diputados por ambos principios que pueda tener cualquier partido, excepto, claro, si la mayor, el número mayor de 40 proviniera de sus flujos en distritos uninominales. En segundo lugar, se acepta para este mismo propósito solamente un tres por ciento posible de sobrerrepresentación, es decir al límite de los 40 por ambos principios se adiciona no más de un tres por ciento de *lo que cualquier partido hubiera obtenido en la elección correspondiente en términos de proporcionalidad. --- En tercer lugar, se aplica la proporcionalidad pura para definir el número de diputados de representación proporcional que pudiera tener cualquier partido, y desde luego se pone un techo o un piso, más bien, de dos por ciento para que cualquier fuerza política pueda obtener diputados de representación proporcional. --- Se adopta la modalidad de partidos políticos locales que es también consecuente con lo que dispusimos a nivel constitucional. De aquí en adelante se diferenciarán los partidos nacionales que tendrán registro a partir del Instituto Federal Electoral y los partidos locales, que tendrán registro en el Instituto Electoral del Distrito Federal. --- La ley secundaria, es decir, el Código Electoral de la ciudad definirá los procedimientos, los modos, las formas, los tiempos, los derechos, y las obligaciones que tendrán los respectivos partidos locales. En cuarto lugar, se hace respecto del Instituto Electoral de la ciudad, algún cambio que significa también adecuar a lo que hicimos a nivel federal para el Instituto Federal Electoral, que es el escalonamiento de los consejeros, escalonamiento que se prevé y en el estatuto y que los diputados locales han considerado para su propio código electoral. Las modalidades, los tiempos y los números de quienes vayan a ser afectados por esta disposición lo realizará la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. --- Y por último se prevé una serie de disposiciones que nos ha parecido, a quienes hemos intervenido en este dictamen, y desde luego en la iniciativa que le dio origen, que lo mejor será que se beneficie la colegiación y que la toma de decisiones en el Consejo General tenga como base una forma de trabajo colegiada y, por lo tanto, se está considerando que el presidente sea elegido por los propios consejeros del Consejo Electoral del Distrito Federal, y que la duración de este presidente que se elija sea de dos años, es decir, se considera una rotación de quienes lo dirijan como también se prevé una rotación de quienes encabezan las seis diferentes comisiones de trabajo que tiene el propio Instituto

Electoral. Hay transitorios que ordenan que este decreto entre en vigor al día siguiente de su publicación, y que se realicen las adecuaciones correspondientes en el Código Electoral del Distrito Federal, en un lapso de 30 días, dentro de los cuales también se podrán prever los mecanismos por medio de los cuales se definirá como se hará el escalonamiento de los consejeros. Esto es básicamente lo que contiene el Estatuto, no hay ninguna otra cuestión no relacionada con la materia electoral, e insistimos, es exclusivamente para adecuar el Estatuto a lo que dispusimos en materia constitucional, en la elección, perdón, en la decisión de septiembre pasado. Muchas gracias, presidente. (Aplausos). -EL C. PRESIDENTE CREEL MIRANDA: Muchas gracias, senadora. En virtud de que no existen oradores registrados para abordar este asunto, y de que tampoco existen artículos reservados para la discusión en lo particular, proceda la Secretaría a recoger la votación nominal en lo general y también en lo particular del proyecto de decreto en un solo acto. --- -EL C. SECRETARIO ZOREDA NOVELO: Se va a recoger la votación nominal. --- La recibe por la afirmativa, el de la voz, --- Y la recibe por la negativa, el senador Adrián Rivera Pérez. Iniciaremos por el lado derecho. --- (Se recoge la votación) --- -EL C. SECRETARIO ZOREDA NOVELO: Señor presidente, se emitieron 75 votos por el sí, cero votos por el no. --- -EL C. PRESIDENTE CREEL MIRANDA: Muchas gracias, senador Secretario. Aprobado, en consecuencia, en lo general y en lo particular el proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos del estatuto de gobierno del Distrito Federal. --- Pasa, en consecuencia, a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales correspondientes."

De lo hasta aquí expuesto deriva que en el caso concreto, se cumplió con el procedimiento que establece el Reglamento de Gobierno Interior del Congreso de la Unión, concretamente en los artículos que a continuación se transcriben:

"ARTICULO 56.- Las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por uno o varios miembros de las Cámaras, pasarán desde luego a Comisión."

"ARTICULO 57.- Pasarán también inmediatamente a Comisión, las iniciativas o proyectos de ley que remita una de las Cámaras a la otra."

"ARTICULO 60.- Ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado. Sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se calificaren de urgente o de obvia resolución."

"ARTICULO 95.- Llegada la hora de la discusión, se leerá la iniciativa, proposición u oficio que la hubiere provocado, y después, el dictamen de la Comisión a cuyo examen se remitió, y el voto particular, si lo hubiere."

"ARTICULO 96.- El Presidente formará luego una lista de los individuos que pidan la palabra en contra y otra de los que la pidan en pro, las cuales leerá íntegras antes de comenzar la discusión."

"ARTICULO 97.- Todo Proyecto de Ley se discutirá primero en lo general, o sea en conjunto, y después en lo particular cada uno de sus artículos. Cuando conste de un solo artículo, será discutido una sola vez."

"ARTICULO 108.- Siempre que al principio de la discusión lo pida algún individuo de la Cámara, la Comisión dictaminadora deberá explicar los fundamentos de su dictamen y aún leer constancias del expediente, si fuere necesario; acto continuo, se seguirá el debate."

"ARTICULO 114.- Antes de cerrarse en lo general la discusión de los proyectos de ley, y en lo particular cada uno de sus artículos, podrán hablar seis individuos en pro y otros tantos en contra, además de los miembros de la Comisión dictaminadora y de los funcionarios a que alude el artículo 53 de este Reglamento. En los demás asuntos que sean económicos de cada Cámara, bastará que hablen tres en cada sentido, a no ser que ésta acuerde ampliar el debate."

"ARTICULO 115.- Cuando hubieren hablado todos los individuos que puedan hacer uso de la palabra, el Presidente mandará preguntar si el asunto está o no suficientemente discutido. En el primer caso, se procederá inmediatamente a la votación; en el segundo, continuará la discusión; pero bastará que hable uno en pro y otro en contra, para que se pueda repetir la pregunta."

"ARTICULO 116.- Antes de que se declare si el punto está suficientemente discutido, el Presidente leerá en voz alta las listas de los individuos que hubieren hecho uso de la palabra y de los demás que aún la tuvieren pedida."

"ARTICULO 117.- Declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general, se procederá a votar en tal sentido, y si es aprobado, se discutirán en seguida los artículos en particular. En caso contrario, se preguntará, en votación económica, si vuelve o no todo el proyecto a la Comisión. Si la resolución fuere afirmativa, volverá, en efecto, para que lo reforme, más si fuere negativa, se tendrá por desechada."

"ARTICULO 118.- Asimismo, cerrada la discusión de cada uno de los artículos en lo particular, se preguntará si ha lugar o no a votar; en el primer caso se procederá a la votación, y en el segundo volverá el artículo a la Comisión."

"ARTICULO 119.- Si desechado un proyecto en su totalidad, o en alguno de sus artículos hubiere voto particular, se pondrá éste a discusión, con tal de que se haya presentado a lo menos un día antes de que hubiese comenzado la discusión del dictamen de la mayoría de la Comisión."

"ARTICULO 121.- Cuando nadie pida la palabra en contra de algún dictamen, uno de los individuos de la Comisión informará sobre los motivos que ésta tuvo para dictaminar en el sentido que lo haya hecho y se procederá a la votación."

"ARTICULO 134.- También podrán votarse en un solo acto, un proyecto de ley o decreto, en lo general, en unión de uno, varios o la totalidad de sus artículos, en lo particular, siempre que no hayan sido impugnados."

Como se advierte, en el caso a estudio, la iniciativa presentada el día veintiocho de febrero de dos mil ocho, fue turnada a las Comisiones Unidas del Distrito Federal y Estudios Legislativos, las que con fecha veintiuno de abril presentaron el dictamen correspondiente en la sesión del día veintidós siguiente el cual incluye las partes y cumple, en general, con los requisitos establecidos en el artículo 108 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, en virtud de que contiene lo siguiente:

- La competencia legal de la comisión legislativa.
- La fundamentación jurídica del dictamen.
- Una exposición de antecedentes y de los motivos de los temas a que se refiere la iniciativa; su inserción o relación con el marco jurídico aplicable, al indicar su relación con las reformas a la Constitución Federal en materia electoral de dos mil siete.
- Una exposición general de los aspectos que se comprenden en la iniciativa.
- El proyecto adjunto que contiene la redacción del decreto que se propone y,
- Nombre, cargo y firma de los integrantes de las Comisiones Unidas del Distrito Federal y de los Estudios Legislativos.

En diverso aspecto, en lo relativo a la dispensa de la primera y segunda lectura, se advierte que consultada la Asamblea sobre su dispensa y puesta a votación, fue aprobada la solicitud por el voto de los asistentes, sin que conste objeción alguna o voto en contra.

Por otra parte, es preciso señalar que al no haberse solicitado la palabra, uno de los individuos de la Comisión informará sobre los motivos que ésta tuvo para dictaminar en el sentido que lo haya hecho y se procederá a la votación, hipótesis que también fue colmada en el caso concreto.

3.- Una vez turnado a la Cámara de Diputados, la Minuta con proyecto de Decreto se sometió a consideración del Pleno el día veinticuatro de abril de dos mil ocho y que la Cámara revisora aprobó la dispensa de todos los trámites legislativos, sin que conste objeción alguna o voto en contra.

La motivación para dispensar la totalidad de trámites legislativos, se sustentó en la petición formulada por la señora Diputada María Gabriela González Martínez, argumentando que el dictamen versaba sobre materia electoral y que la ley establece un plazo para aprobar ese tipo de temas.

Del contenido de la versión estenográfica correspondiente se advierte que en forma literal se dijo lo siguiente:

*-24 de abril de 2008. --- "...El Secretario diputado Jacinto Gómez Pasillas: Oficio de la Cámara de Senadores con el, que remite la Minuta con proyecto de decreto que reforma los artículos 37, 106, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 132 y 134 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. --- La diputada Gabriela González Martínez (desde la curul): Presidenta. --- La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Sí, diputada Gabriela González Martínez. --- La diputada María Gabriela González Martínez (desde la curul): Gracias, diputada Presidenta. --- Quiero pedirte, con fundamento en los artículos 59 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso y en virtud de que la Minuta en mención trata sobre reformas electorales y la Ley nos establece plazos para aprobar estos temas, le solicito se dispensen los trámites y se proceda a su discusión y votación. Gracias Presidenta. --- La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Gracias, diputada, Con fundamento en los artículos 59 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, consulte la Secretaría a la Asamblea si se le dispensan todos los trámites y se pone a discusión y votación de inmediato. --- El Secretario diputado Jacinto Gómez Pasillas: **Por instrucciones de la Presidencia, con fundamento en los artículos 59 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se consulta a la Asamblea si se le dispensan todos los trámites y se pone a discusión y votación de inmediato. Las diputadas y los diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo (votación), gracias. Las diputadas y los diputados que estén por la negativa sírvanse manifestarlo (votación), gracias. Diputada Presidenta, mayoría por la afirmativa.** --- La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Se dispensan todos los trámites, en virtud de que se encuentra publicada en la Gaceta Parlamentaria, distribuida entre los ciudadanos diputados, en consecuencia está a discusión en lo general..."*

De acuerdo con lo expuesto, la dispensa de trámite ante la Cámara revisora obedeció a la solicitud fundada en los artículos 59 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la cual fue sometida a votación y aprobada por los presentes, sin que conste que haya existido objeción alguna o voto en contra de tal determinación.

Consecuentemente, toda vez que el procedimiento legislativo del Decreto de referencia, sin desconocer la premisa con que se actuó, en ambas Cámaras, fue seguido dentro de los cauces marcados por las normas que los rigen, en el que todos los grupos parlamentarios y diputados en lo individual tuvieron la oportunidad de expresar sus puntos de vista en relación con el Decreto de reformas y si bien es cierto que en la Cámara de origen se dispensaron la primera y la segunda lectura, ello obedeció al hecho de que la iniciativa había sido publicada previamente en la Gaceta Legislativa, así como que en la Cámara revisora se dispensaron los trámites parlamentarios; también es verdad que ello obedeció a la calificación de urgente resolución que se argumentó y aceptó derivaba de la obligación de legislar en la materia electoral, la que en votación fue sometida a consideración de la Cámara de Diputados y aprobada sin objeción alguna¹⁰.

Por tanto, las posibles irregularidades detectadas están relacionadas con la necesidad valorada por las Cámaras del Congreso de la Unión en el ámbito de sus facultades, de tramitar la reforma, sin que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda determinar su potencial invalidante sin tomar en consideración el impacto que dichas irregularidades proyectan sobre las posibilidades reales de expresión de las diversas fuerzas políticas con representación parlamentaria, en un contexto marcado por la urgencia en la tramitación.

¹⁰ Debe tenerse presente la situación precaria de ambas Cámaras las que por acción de legisladores de varios grupos parlamentarios que impidieron el trabajo en los recintos parlamentarios tuvieron que trasladarse a recintos alternos en los que desarrollaron y desahogaron la agenda legislativa en condiciones excepcionales.

La evaluación de esta concatenación permite advertir que el desarrollo del procedimiento legislativo que 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. La urgencia fue explícitamente señalada como elemento condicionante del desarrollo de los trabajos parlamentarios. Desde esta perspectiva, dichas determinaciones están objetivamente relacionadas y, por lo tanto, hallan en la previsión reglamentaria según la cual, *Ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado. Sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se calificaren de urgente o de obvia resolución*¹¹.

Por otro lado, la modulación del desarrollo de los trabajos parlamentarios, en razón de la premura impuesta por la necesidad de aprobar la reforma en materia electoral, no se traduce en el fundamental desconocimiento de la iniciativa porque de las respectivas actas se advierte que la aceleración o dispensa de ciertos trámites no impidió que las distintas fuerzas políticas integrantes del Congreso de la Unión hicieran valer los argumentos que estimaron pertinentes, a favor y en contra de la iniciativa en comento. Así entonces, las modulaciones a las reglas procedimentales en razón de la urgencia, no coartaron en lo fundamental el funcionamiento del Congreso, como una instancia de deliberación política, en cuyo contexto las minorías tuvieron la posibilidad de hacerse oír¹².

No existe en autos prueba o documento alguno en que se comunique que se haya manifestado objeción alguna durante el trámite del procedimiento legislativo en ambas Cámaras sin que se haya impedido a grupo parlamentario o senador o diputado alguno participar durante las distintas etapas del mismo.

Finalmente, tampoco se observa, en el caso concreto, una vulneración al criterio que otorga relevancia al respecto de las reglas de votación. En efecto, 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.

Por lo tanto, se concluye que, de una evaluación global del procedimiento que condujo a la aprobación del decreto de reforma impugnado no se evidencian violaciones procedimentales con impacto que pueda estimarse invalidante del decreto impugnado.

Por todo lo anterior, los conceptos de invalidez planteados en relación con la existencia de irregularidades procedimentales deben declararse infundados, pues estas últimas no gozan de una entidad que permita equipararlas a un desconocimiento de los cauces básicos de expresión de la voluntad de las Cámaras del Congreso de la Unión, en un caso marcado por la urgencia en la tramitación de la norma impugnada y que permita, por consiguiente, estimar que afectan la validez del procedimiento seguido para su aprobación.

SIXTO. Nuevo sistema de asignación de diputados de representación proporcional.

Según el partido político impugnante, el artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintiocho de abril de dos mil ocho, viola la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que transgrede el principio de certeza electoral, no está fundado ni motivado, fue emitido por órgano incompetente para emitir una determinación de tal naturaleza, vulnera el derecho exclusivo de los partidos políticos a registrar candidatos, interviene en la vida interna de los partidos políticos, al establecer un método obligatorio de selección de candidatos, y viola el principio de definitividad de la etapa de preparación del proceso electoral.

Es preciso señalar que el partido político impugnante impugna el artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, específicamente las siguientes porciones normativas: párrafos quinto, inciso d), sexto, séptimo, octavo y noveno.

¹¹ Artículo 11 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

¹² Se hace hincapié en que grupos parlamentarios y legisladores tomaron la decisión de manifestarse, tomando los recintos Camerales impidiendo con ello la relajación regular de los trabajos de ambas Cámaras del Congreso de la Unión; así mismo, en que por decisión propia e infringiendo la obligación constitucional de estar presentes en las sesiones de sus respectivas Cámaras, se ausentaron a pesar de estar en curso el primer período ordinario de sesiones del segundo año de la Legislatura

Conviene tener presente el texto del citado artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (énfasis añadido):

"(REFORMADO PRIMER PARRAFO, D.O.F. 28 DE ABRIL DE 2008)

ARTICULO 37.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará por 40 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 diputados electos según el principio de representación proporcional. La demarcación de los distritos se establecerá como lo determine la Ley.

(REFORMADO, D.O.F. 4 DE DICIEMBRE DE 1997) (REPUBLICADO, G.O. 12 DE ENERO DE 1998)

Los diputados a la Asamblea Legislativa serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente.

(REFORMADO, D.O.F. 4 DE DICIEMBRE DE 1997) (REPUBLICADO, G.O. 12 DE ENERO DE 1998)

La Asamblea Legislativa podrá expedir convocatorias para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros electos por mayoría relativa. Las vacantes de sus miembros electos por el principio de representación proporcional, serán cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido.

(REFORMADO, D.O.F. 4 DE DICIEMBRE DE 1997) (REPUBLICADO, G.O. 12 DE ENERO DE 1998)

Son requisitos para ser diputado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
- II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;
- III. Ser originario del Distrito Federal o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de la elección;
- IV. No estar en servicio activo en el Ejército ni tener mando en la policía del Distrito Federal, cuando menos noventa días antes de la elección;
- V. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o miembro del Consejo de la Judicatura Federal a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones, noventa días antes de la elección en el caso de los primeros y dos años en el caso de los Ministros;
- VI. No ser Magistrado de Circuito o Juez de Distrito en el Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección;
- VII. No ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ni miembro del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección;
- VIII. No ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni titular de órgano político-administrativo, dependencia, unidad administrativa, órgano desconcentrado o entidad paraestatal de la Administración Pública del Distrito Federal, ni Procurador General de Justicia del Distrito Federal a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección; y
- IX. No ser ministro de culto religioso, a no ser que hubiere dejado de serlo con la anticipación y en la forma que establezca la ley.

(REFORMADO, D.O.F. 28 DE ABRIL DE 2008)

La elección de los diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal, se sujetará a las siguientes bases y a lo que en particular disponga la Ley:

a) Un partido político para obtener el registro de su lista de candidatos a diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal.

b) Los partidos políticos podrán registrar simultáneamente, en un mismo proceso electoral, hasta cinco fórmulas de candidatos a diputados a la Asamblea Legislativa por mayoría relativa y por representación proporcional.

c) La aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura determinará el número de diputados que corresponda a cada partido por este principio.

d) El partido político que por sí solo alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida, tendrá derecho a participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, conforme a lo siguiente:

Los partidos políticos registrarán una lista parcial de trece fórmulas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, lista "A". Los otros trece espacios de la lista de representación proporcional, lista "B", serán dejados en blanco para ser ocupados, en su momento, por las fórmulas de candidatos que surjan de la competencia en los distritos y que no hubieran obtenido el triunfo, pero hubieran alcanzado los más altos porcentajes de votación distrital, comparados con otras fórmulas de su propio partido para esa misma elección.

El orden en que se conformará la lista definitiva de diputados que corresponda a cada partido o coalición bajo el principio de representación proporcional, se hará intercalando las listas "A" y "B", iniciando por la primera fórmula registrada en la lista "A", seguida por la primera fórmula de la lista "B" y así sucesivamente hasta agotar el número de diputaciones asignadas a cada partido o coalición.

En el supuesto de que alguna de las fórmulas aparezca tanto en la lista "A", como en la "B", con derecho a la asignación de una diputación de representación proporcional se le otorgará el lugar en el que esté mejor posicionada. El lugar que dicha fórmula deje vacante, será ocupado por la fórmula siguiente en el orden de prelación de la lista "A".

Tratándose de coaliciones y candidaturas comunes, la Ley desarrollará el procedimiento correspondiente considerando lo señalado en los incisos anteriores.

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, D.O.F. 28 DE ABRIL DE 2008)

En todo caso, para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional se observarán las siguientes reglas:

(REFORMADO, D.O.F. 28 DE ABRIL DE 2008)

a) Ningún partido político podrá contar con más de cuarenta diputados electos por ambos principios.

(REFORMADO, D.O.F. 4 DE DICIEMBRE DE 1997) (REPUBLICADO, G.O. 12 DE ENERO DE 1998)

b) Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

(REFORMADO, D.O.F. 4 DE DICIEMBRE DE 1997) (REPUBLICADO, G.O. 12 DE ENERO DE 1998)

c) Para el caso de que los dos partidos tuviesen igual número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación, a aquel que obtuviese la mayor votación le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

(REFORMADO [N. DE E. ADICIONADO], D.O.F. 28 DE ABRIL DE 2008)

d) De no aplicarse los supuestos anteriores, en ningún caso un partido político podrá contar con un número de diputados, por ambos principios, que represente un porcentaje del total de la Asamblea Legislativa que exceda en tres puntos a su porcentaje de votación total emitida, salvo que dicho límite se haya excedido como resultado de sus triunfos en distritos uninominales.

(REFORMADO [N. DE E. REPUBLICADO], D.O.F. 28 DE ABRIL DE 2008)

Los diputados a la Asamblea Legislativa no podrán ser reelectos para el período inmediato.

(REFORMADO [N. DE E. REPUBLICADO], D.O.F. 28 DE ABRIL DE 2008)

Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio. Los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

(REFORMADO [N. DE E. REPUBLICADO], D.O.F. 28 DE ABRIL DE 2008)

Los diputados propietarios durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación, de los Estados o del Distrito Federal por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Asamblea Legislativa, pero entonces cesarán en sus funciones representativas mientras dure su nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados suplentes cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado."

El artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establece, en lo que interesa, lo siguiente:

a) La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integra por 40 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 diputados electos según el principio de representación proporcional.

b) La demarcación de los distritos se establecerá como lo determine la ley.

c) La elección de los diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción, se sujetará a las bases establecidas en el propio Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que a continuación se indican, y a lo que en particular disponga la ley. Tales bases son las siguientes:

- Un partido político para obtener el registro de su lista de candidatos a diputados (para la elección de los mismos según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción) a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal.
- Los partidos políticos podrán registrar simultáneamente, en un mismo proceso electoral, hasta cinco fórmulas de candidatos a diputados a la Asamblea legislativa por mayoría relativa y por representación proporcional.
- La aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura determinará el número de diputados que corresponda a cada partido por ese principio (es decir, el de representación proporcional).
- El partido político que, por si solo, alcance, por lo menos, el dos por ciento del total de la votación emitida, tendrá derecho a participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, conforme a lo siguiente:

- i) Los partidos políticos registrarán una lista parcial de trece fórmulas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, lista "A". Los otros trece espacios de la lista de representación proporcional, lista "B", serán dejados en blanco para ser ocupados, en su momento, por las fórmulas de candidatos que surjan de la competencia en los distritos y que no hubieran obtenido el triunfo, pero hubieran alcanzado los más altos porcentajes de votación distrital, comparados con otras fórmulas de su propio partido para esa misma elección.
- ii) El orden en que se conformará la lista definitiva de diputados que corresponda a cada partido o coalición bajo el principio de representación proporcional, se hará intercalando las listas "A" y "B", iniciando por la primera fórmula registrada en la lista "A", seguida por la primera fórmula de la lista "B" y así sucesivamente hasta agotar el número de diputaciones asignadas a cada partido o coalición.
- iii) En el supuesto de que alguna de las fórmulas aparezca tanto en la lista "A", como en la lista "B", con derecho a la asignación de una diputación de representación proporcional, se le otorgará el lugar en que esté mejor posicionada. El lugar que dicha fórmula deje vacante, será ocupado por la fórmula siguiente en el orden de prelación de la lista "A".
- iv) Tratándose de coaliciones y candidaturas comunes, la ley desarrollará el procedimiento correspondiente considerando lo señalado en los incisos anteriores [(i) a iii)].

Acorde con lo anterior, los rasgos principales del sistema de representación proporcional previsto en las bases establecidas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal son los siguientes:

- El sistema de representación proporcional es un componente del sistema mixto previsto en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- Se trata de un sistema mixto, ya que hay un sistema de distritos uninominales y un sistema de representación por listas en una sola circunscripción, en el que los resultados de los dos tipos de elección están vinculados.
- Los partidos políticos podrán registrar simultáneamente, en un mismo proceso electoral, hasta cinco fórmulas (no más) de candidatos a diputados (propietario y suplente) a la Asamblea Legislativa por mayoría relativa y por representación proporcional.
- La aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura determinará el número de diputados que corresponda a cada partido por principio de representación proporcional.
- El umbral para que un partido político tenga derecho a participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional es de dos por ciento del total de la votación emitida.
- Los partidos políticos registrarán una lista parcial de trece fórmulas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, lista "A". Los otros trece espacios de la lista de representación proporcional, lista "B", serán dejados en blanco para ser ocupados, en su momento, por las fórmulas de candidatos que surjan de la competencia de los distritos y que no hubieran obtenido el triunfo, pero hubieran alcanzado los más altos porcentajes de votación distrital, comparados con otras fórmulas de su propio partido para esa misma elección.
- El orden en que se integrará la lista definitiva de diputados que corresponda a cada partido o coalición bajo el principio de representación proporcional será el resultado de intercalar las listas "A" y "B", iniciando por la primera fórmula registrada en la lista "A", seguida por la primera fórmula de la lista "B" y así sucesivamente hasta agotar el número de diputaciones asignadas a cada partido o coalición.
- En el caso de que alguna de las fórmulas aparezca tanto en la lista "A", como en la lista "B", con derecho a la asignación de una diputación de representación proporcional, el Estatuto de Gobierno dispone que se le asignará el lugar en que esté mejor posicionada.
- Tratándose de coaliciones y candidaturas comunes, la ley desarrollará el procedimiento correspondiente considerando lo señalado en los puntos anteriores.

Es preciso poner en relieve los siguientes aspectos del nuevo sistema de asignación de diputados de representación proporcional:

1. La posibilidad normativa de que partidos políticos estén en aptitud de registrar simultáneamente, en un mismo proceso electoral, hasta cinco fórmulas de candidatos a diputados a la Asamblea Legislativa por mayoría relativa y por representación proporcional permite que determinadas personas tengan una doble oportunidad de integrar la Asamblea Legislativa.

2. El nuevo procedimiento de asignación de diputados de representación proporcional incentiva la competencia y la realización de campañas en busca del respaldo del electorado, premiando a quienes hubieran alcanzado los más altos porcentajes de votación distrital, aun cuando no hayan obtenido el triunfo.

Sobre el particular, cobra relevancia el dictamen de las Comisiones Unidas del Distrito Federal y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores (como Cámara de Origen), en el que se explicó el objetivo del nuevo procedimiento de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional en los siguientes términos:

"El objetivo de este nuevo procedimiento de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, es que un mayor número de diputados por éste principio hagan campaña y luchan por el respaldo popular, asegurándoles a quienes no obtienen el triunfo de mayoría, pero si una alta votación, que puedan ocupar una curul."

3. Existe un orden predeterminado, ante (en el caso, la jornada electoral) en relación con la conformación de la lista definitiva de diputados que corresponda a cada partido o coalición bajo el principio de representación proporcional, toda vez que, por un lado, como se indicó, los partidos políticos podrán registrar simultáneamente, en un mismo proceso electoral, hasta cinco fórmulas de candidatos a diputados a la Asamblea Legislativa por mayoría relativa y por representación proporcional y, por otro, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece de antemano el orden en que se integrará la lista definitiva de diputados bajo el principio de representación proporcional, intercalando las listas "A" y "B".

Planteamiento del problema

La cuestión principal por dilucidar radica en determinar si es o no constitucional el sistema de representación proporcional previsto en el artículo 37, párrafos quinto, inciso d), sexto, séptimo, octavo y noveno, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, consistente, básicamente, en un sistema de listas, una denominada "A", con candidatos predeterminados y una "B" cuyos integrantes se definen en función de los resultados de la elección.

Parámetros constitucionales aplicables

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución Federal, con las remisiones expresas que el propio artículo hace a los artículos 41, 44, 60, 99 y 116, fracción IV, incisos b) al n), de la propia Constitución, es preciso tener en cuenta los siguientes elementos normativos de carácter constitucional:

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 122, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno del Distrito Federal, cuya naturaleza jurídica está definida en el artículo 44 constitucional, está a cargo de los Poderes Federales y de los Organos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos del propio artículo 122.

2. Con arreglo a lo dispuesto en artículo 122, párrafo tercero, de la Constitución Federal, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integra con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen la propia Constitución y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Como podrá advertirse, el Constituyente Permanente hace una remisión expresa (estableciendo así una reserva de ley) al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

3. Corresponde al Congreso de la Unión, expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 122, apartado A, fracción II, de la Constitución Federal.

4. Según lo dispuesto en el artículo 122, apartado C, Base primera, fracciones I y II, de la Constitución Federal, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará, entre otras, a las siguientes bases:

4.1. El artículo 122, apartado C, Base primera, fracción I, de la Constitución Federal, establece que: ***“Los diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución”***

4. 1. 1. A su vez, el artículo 60 de la Constitución Federal, al cual hace referencia el anterior precepto constitucional, en la parte final de su primer párrafo, establece que la asignación de diputados según el principio de representación proporcional se hará de conformidad con el artículo 54 constitucional, en los siguientes términos:

“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 de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales 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 diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley.

[...].”

4. 1. 2. Esta nueva remisión al artículo 54 constitucional lleva a la convicción de que en el Distrito Federal la asignación de diputados de representación proporcional debe atender a un **orden predeterminado**, pues en la fracción III de este precepto de la Constitución Federal expresamente así se dispone, como se aprecia de la siguiente transcripción:

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, D.O.F. 3 DE SEPTIEMBRE DE 1993)

“Artículo 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

[...]

(REFORMADA, D.O.F. 22 DE AGOSTO DE 1996)

III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

[...].”

4. 2. Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría de la Asamblea.

Estudio del concepto de invalidez

Los argumentos hechos valer por el partido político promovente resultan **infundados**, como se muestra a continuación.

Sobre el particular, resulta pertinente tener en cuenta que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación abordó la cuestión bajo análisis, al resolver las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 58/2008, 59/2008 y 60/2008,¹³ promovidas por los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y del Trabajo, así como el Procurador General de la República en contra de la Asamblea legislativa y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en contra de diversas disposiciones del Código Electoral del Distrito Federal.

¹³ En sus sesiones públicas de veintiséis y veintisiete de mayo de dos mil ocho.

El precedente citado resulta relevante en el presente caso, ya que, de un análisis comparativo del artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y del artículo 14 del Código Electoral del Distrito Federal, en su fracción IX, inciso a), b), c) y d) [declarado inválido en determinadas porciones normativas] se aprecia que ambos ordenamientos son coincidentes en establecer que, quienes no obtuvieron el triunfo en los distritos uninominales, puedan integrar una lista especial a las que se les podría asignar, en su caso, una curul de representación proporcional, con la diferencia clave de que, según lo dispuesto en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el orden descendente de esa lista especial se determinará de acuerdo con los más altos porcentajes de votación distrital del propio partido político obtenidos en el mismo proceso electoral.

Las normas generales impugnadas prevén un sistema de representación por listas, en el marco de un sistema electoral mixto, con características particulares.

Los sistemas de representación proporcional tienen como idea rectora la conversión deliberada del porcentaje de votos obtenido por un partido político en un porcentaje equivalente de escaños, de forma tal que la representación proporcional se produce cuando la representación política refleja, lo más exacta o fielmente posible, la distribución de votos entre los diferentes partidos políticos.

Como se adelantó, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112, párrafo tercero, de la Constitución Federal, el Constituyente Permanente confirió al legislador ordinario (el Congreso de la Unión) la potestad para configurar legalmente ciertos aspectos del sistema de representación por listas, entre otros, el tipo de listas o la forma concreta en que han de integrarse componerse las listas, toda vez que la Constitución Federal no establece una provisión precisa sobre tales puntos, a condición de que en el diseño legal observe los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal.

En el caso, como se adelantó, el legislador ordinario establece claramente las reglas para el registro de las listas "A" y "B", la variable en función de la cual se conformará la lista "B", que, como se indicó, es de acuerdo con los más altos porcentajes de votación distrital del propio partido político obtenidos en el mismo proceso electoral, así como el orden en que se integrará la lista definitiva de diputados que corresponda a cada partido o coalición bajo el principio de representación proporcional.

Es preciso destacar que en el sistema de representación por listas bajo análisis, las listas se registran por cada partido político (o coalición) y el elector vota por la lista, lo que significa de que en los sistemas mixtos, como en el caso, existe un **voto con efectos simultáneos**, ya que el elector vota por los candidatos de mayoría relativa y, al mismo tiempo y automáticamente, vota por los candidatos de representación proporcional, pues no hay dos boletas.

Así, el elector, cuando vota por el diputado de mayoría relativa, vota, al mismo tiempo, por la lista de representación proporcional, y los candidatos a elegir por ambos principios se conocen previamente.

Consecuentemente, dado que los electores conocen previamente a todos los candidatos por elegir por ambos principios, no puede haber infracción alguna al principio constitucional de certeza de la función electoral establecido en el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Federal.

Cabe señalar que el Constituyente Permanente confirió a los partidos políticos el derecho exclusivo para solicitar el **registro** de candidatos a cargos de elección popular, con arreglo a lo dispuesto en el invocado artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Federal, en relación con el artículo 116, fracción IV, inciso e), constitucional.

Al respecto, haciendo una interpretación sistemática y a título ilustrativo, cabe hacer notar que en la solicitud de registro de candidaturas deberá señalarse, entre otros datos de los candidatos, el nombre y apellidos completos, en los términos de lo dispuesto en el artículo 244, fracción I, inciso a), del Código Electoral del Distrito Federal.

Acorde con lo anterior, resulta que las reglas del sistema de representación proporcional bajo estudio son claras y ofrecen certidumbre no sólo para el electorado, sino también para los partidos políticos y sus candidatos, así como para las propias autoridades electorales administrativas encargadas de organizar la elección.

Asimismo, dicho sistema es acorde con el principio de objetividad, en la medida de que las reglas y mecanismos que lo componen están diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma.

Igualmente, contrariamente a lo sostenido por el partido político promovente, no se vulnera el derecho exclusivo de los partidos políticos para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

Por lo tanto, el artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en las porciones normativas impugnadas, se ajusta a lo dispuesto en el artículo 122, párrafo tercero, de la Constitución Federal, en la medida en que desarrolla un sistema electoral mixto conforme con el cual la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará por 40 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 diputados electos según el principio de representación, mediante el sistema de **listas votadas** en una circunscripción plurinominal.

En diverso aspecto, contrariamente a lo sostenido por el partido político promovente, el acto legislativo por el cual se expidió el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, sí está fundado y motivado.

En efecto, este Tribunal Pleno ha determinado que por *fundamentación* y *motivación* de un acto legislativo, debe entenderse el que el cuerpo legislativo que expide la ley, esté facultado constitucionalmente para ello, ya que dichos requisitos, tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (*fundamentación*) y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (*motivación*); sin que ello implique que todas y cada una de las disposiciones que integran esos ordenamientos deban ser necesariamente materia de una motivación específica.

Lo anterior encuentra sustento en la tesis 226 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA".¹⁴

En el presente caso, el requisito relativo a la fundamentación se cumple, toda vez que, como se anticipó, corresponde al Congreso de la Unión, expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 122, apartado A, fracción II, de la Constitución Federal.

Asimismo, en el plano material, el Constituyente Permanente hace una remisión expresa al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal para que prevea la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción.

El requisito referente a la motivación se satisface, ya que las porciones normativas impugnadas del artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal versa sobre materia electoral que, por la importancia y trascendencia que tiene en la institucionalidad política (sistema electoral), requiere ser objeto de regulación jurídica.

Por consiguiente, ante lo **infundado** del concepto de invalidez bajo análisis, debe reconocerse la validez del artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en las porciones normativas impugnadas.

SEPTIMO. Renovación escalonada de Consejeros Electorales y de Magistrados Electorales.

El partido político impugnante sostiene que los artículos 125, párrafo primero, y 132 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, reformados mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintiocho de abril de dos mil ocho, carecen de fundamentación y motivación, toda vez que no se expidieron en estricta observancia al "bloque de constitucionalidad" en materia electoral para el Distrito Federal.

¹⁴ Séptima Época, Pleno, tomo I, Apéndice 2000, página doscientos sesenta y nueve. Aun cuando es cierto que la exigencia de fundamentación y motivación de los actos de autoridad en que consiste la garantía de legalidad establecida por el artículo 16 Constitucional, ha de entenderse que abarca a todo acto de autoridad, sea ésta legislativa, ejecutiva o judicial, en la medida en que todas ellas deben actuar, por igual, dentro de un marco jurídico de "legalidad", debe sin embargo aclararse que, tratándose de actos de autoridades legislativas (leyes), dichos requisitos de "fundamentación y motivación" se satisfacen siempre que ellas actúen dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente les confiera (*fundamentación*) y que las leyes respectivas que emitan se refieran a relaciones sociales que reclamen ser jurídicamente reguladas (*motivación*), sin que ello implique, en modo alguno, que todas y cada una de las disposiciones que den cuerpo a esas leyes deben ser necesariamente materia de una motivación específica.

Es conveniente tener en cuenta el texto de las normas generales impugnadas, es decir, los artículos 125, párrafo primero, y 132 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal:

“ARTICULO 125.- Los Consejeros Electorales del Consejo General durarán en su encargo siete años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Serán elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa a propuesta de los grupos parlamentarios, previa consulta realizada a instituciones académicas y organizaciones vinculadas con la materia electoral. La Ley determinará las reglas y el procedimiento correspondientes.

(...)”

“ARTICULO 132.- Los Magistrados Electorales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa, a propuesta del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Su renovación se hará de manera escalonada. La Ley determinará las reglas y el procedimiento correspondientes para la designación.”

El partido político promovente aduce que la reforma a los artículos 125, párrafo primero, y 132 se limitó a implantar en el Distrito Federal el modelo de renovación escalonada previsto en el artículo 41, párrafo segundo, fracción V, párrafo tercero, de la Constitución Federal para el caso de los Consejeros del Instituto Federal Electoral y el diverso 99, párrafo séptimo, constitucional en lo relativo a los magistrados Electorales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sin justificar con razones ese proceder, habida cuenta, además, de que los citados preceptos constitucionales no forman parte del “bloque de constitucionalidad” en materia electoral para el Distrito Federal y, por tanto, no pueden ser fundamento para reformar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Los argumentos esgrimidos por el partido político impugnante son **infundados**, como se razona a continuación.

Características del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

El artículo 22, apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, tomando en cuenta las bases que señala su apartado C. De lo anterior, se desprenden las siguientes características del invocado Estatuto de Gobierno:

1. Es la norma esencial que define y desarrolla el contenido del artículo 122 constitucional, razón por la cual dicho artículo constituye su fundamento inmediato de validez;
2. Estructura el sistema de fuentes local, ya que establece los requisitos de creación de las normas expedidas por los órganos de gobierno locales y desarrolla sus distintas competencias;
3. A nivel federal, tiene igual valor jerárquico que las demás leyes del Congreso de la Unión, ya que es expedido por éste, y
4. A nivel local, goza del atributo de ser superior en relación con las autoridades del Distrito federal, quienes deberán estar a lo dispuesto por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Las consideraciones anteriores encuentran su sustento en la tesis plenaria de jurisprudencia, que lleva por rubro: “ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. SUS CARACTERISTICAS”.¹⁵

En cuanto a las bases establecidas en el apartado C del invocado artículo 122 de la Constitución Federal, que deberá tomar en cuenta el Congreso de la Unión al expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, destaca, para el presente caso, la establecida en la BASE PRIMERA (énfasis añadido):

¹⁵ De la fracción II del apartado A del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé la facultad del Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal tomando en cuenta las bases que señala su apartado C, se desprenden las características de ese Estatuto: 1. Es la norma esencial que, expedida por el Congreso de la Unión, define el contenido del artículo 122 constitucional, por tanto, éste es su fundamento. 2. Estructura el sistema de fuentes local, ya que establece los requisitos de creación de las normas expedidas por los órganos de gobierno locales y desarrolla sus distintas competencias. 3. A nivel federal, tiene igual valor jerárquico que las demás leyes del Congreso de la Unión, en tanto que es expedido por éste. 4. A nivel local, goza del atributo de ser superior en relación con las autoridades del Distrito Federal, quienes deberán estar a lo dispuesto por él.

"BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

I.- Los Diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la Ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución;

[...]"

Asimismo, es preciso tener en cuenta que el Constituyente Permanente dispuso en el Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, del invocado artículo 122 constitucional lo siguiente (énfasis añadido):

"V.- La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

[...]

f).- Expedir las disposiciones que garanticen en el Distrito Federal elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales cumplirán los principios y reglas establecidos en los incisos b) al n) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución, para lo cual las referencias que los incisos j) y m) hacen a gobernador, diputados locales y ayuntamientos se asumirán, respectivamente, para Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y Jefes Delegacionales;

[...]"

Acorde con una interpretación sistemática y, por ende, armónica, de las disposiciones antes invocadas, el Constituyente Permanente ha delimitado tanto la competencia del Congreso de la Unión, respecto a la Asamblea Legislativa, como la de la propia Asamblea Legislativa, en la expedición de las disposiciones legales que garanticen en el Distrito Federal elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, con sujeción a lo que disponga el Congreso de la Unión en el Estatuto de Gobierno.

En efecto, por un lado, el Constituyente Permanente estableció una reserva de ley a favor de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para establecer los términos en que los Diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto y, al efecto, dispuso que deberá tomar en cuenta, para determinados aspectos (la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios impugnativos en materia electoral), lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de la Constitución Federal.

Por otro lado, como se anticipó, la propia Constitución Federal establece, expresamente, que la Asamblea Legislativa ejercerá, en los términos del Estatuto de Gobierno, las facultades previstas en la fracción V de la BASE PRIMERA del Apartado C del artículo 122 constitucional, entre otras las referidas en el inciso f).

Puesto que, como se indicó, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal estructura el sistema de fuentes local (pues establece los requisitos de creación de las normas expedidas por los órganos de gobierno locales, entre ellos la Asamblea Legislativa, y desarrolla sus distintas competencias) y constituye un ordenamiento infraconstitucional pero supra legal a nivel local, es el caso que el Congreso de la Unión, al expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, está habilitado constitucionalmente para definir o delinear en el propio Estatuto de Gobierno del Distrito Federal bases relativas a aspectos tales como la integración y renovación de los integrantes de la autoridad administrativa electoral local y de la autoridad jurisdiccional electoral.

Sostener lo contrario implicaría perder de vista que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es un ordenamiento jurídico que si bien tiene su fundamento inmediato de validez en la Constitución Federal, es, a su vez, fundamento de validez de las leyes locales del Distrito Federal. Lo que implica que, en cierto grado, determina su contenido.

Así, el Congreso de la Unión, al expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, está en aptitud de establecer, como lo hizo, la renovación escalonada de los Consejeros Electorales y de los Magistrados Electorales, toda vez que son aspectos vinculados con la autoridad administrativa encargada de la organización de las elecciones locales y con la autoridad jurisdiccional encargada de conocer y resolver los medios impugnativos en materia electoral.

En particular, el modelo de renovación escalonada pretende asegurar la coexistencia del aprovechamiento de la experiencia y la renovación institucional.

Por lo tanto, ante lo infundado del concepto de invalidez bajo análisis, procede reconocer la validez de los artículos 125, párrafo primero, y 132 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

OCTAVO. ARTICULO SEGUNDO TRANSITORIO. IRRETROACTIVIDAD.

En el cuarto concepto de invalidez la parte actora manifiesta en síntesis lo siguiente:

a).- El artículo Segundo Transitorio del Decreto por el que se reforman los artículos 37, 106, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 132 y 134 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, contiene un mandato que, en sí mismo, contraría el principio de irretroactividad consagrado en el artículo 14, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b).- Lo anterior porque contiene un mandato dirigido a la Asamblea Legislativa, para que mediante la definición de un procedimiento, determine la aplicación del artículo 125 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, a una situación jurídica generada con anterioridad a la fecha de expedición del Decreto de 28 de abril de 2008.

c).- El 22 de diciembre de 2005, la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó proponer al Pleno del propio cuerpo legislativo, a diversos ciudadanos para ocupar el cargo de Consejero Presidente, Consejeros Electorales propietarios y Consejeros Electorales suplentes, respectivamente.

d) El 23 de diciembre de 2005, y con base en la propuesta presentada por la Comisión de Gobierno, el Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal determinó que el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal quedaría integrado en la forma siguiente:

Consejero Presidente: Isidro H. Cisneros Ramírez.

Consejeros Electorales Propietarios: Gustavo Anzaldo Hernández. Yolanda Columba León Manriquez. Maestro Néstor Vargas Solano. Carla Astrid Humphrey Jordan. Licenciado Fernando José Díaz Naranjo. Angel Rafael Díaz Ortiz. Consejeros Electorales Suplentes: Diana Talavera Flores. José Luis Vargas Valdez.- Maestro Manuel Larrosa Haro.

e) El nombramiento constituye el acto jurídico formal en cuya virtud la entidad pública designa a una persona como funcionario o empleado y la somete al régimen que, conforme a la ley, le es aplicable específicamente a la función pública. En este sentido, el nombramiento constituye la etapa final de designación; procedimiento que implica una previa selección del aspirante y, en su caso, la comprobación de éste respecto de los requisitos marcados para el ejercicio del cargo o comisión.

f).- Los nombramientos del Consejero Presidente y Consejeros Electorales, propietarios y suplentes, del Instituto Electoral del Distrito Federal, se aprobaron por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con base en las disposiciones que expresamente le asisten.

g).- El Consejero Presidente y Consejeros Electorales actualmente en funciones, fueron designados para una gestión de siete años improrrogables y el cumplimiento de la temporalidad de ese nombramiento no se sujetó a ninguna modalidad, ni se impuso una condición resolutive o suspensiva.

i) - Por tanto, los Consejeros no pueden ser separados, renovados o escalonados de su cargo antes de concluir el periodo para el que fueron nombrados, salvo que incurran en actos graves que encuadren en alguna de las hipótesis contenidas en la ley de la materia, previa garantía de audiencia, y con la aprobación de la mayoría calificada de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, según lo dispuesto en el artículo 92, fracción V del Código Electoral del Distrito Federal.

j).- Con base en lo anterior, es dable afirmar que el Congreso de la Unión debió observar el principio de irretroactividad y abstenerse de instruir a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que aplique a los Consejeros Electorales actualmente en funciones, la hipótesis de renovación escalonada incluida en el artículo 125 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, por virtud del Decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de abril de 2008. Máxime, si se tiene en consideración que conforme al Primer Transitorio del Decreto mencionado, éste entró en vigor al día siguiente de su publicación, es decir, el 29 de abril de 2008. Por tanto, no puede, por su propia naturaleza, retrotraer sus efectos hacia el pasado y menos para modificar o extinguir derechos adquiridos.

A efecto de determinar lo conducente respecto del planteamiento que se formula, debe atenderse a lo siguiente:

I.- Evolución Político - Electoral del Distrito Federal.

El Distrito Federal es la capital del país y la sede de los poderes federales, de acuerdo con el artículo 44 constitucional. Su surgimiento, desde la Constitución de 1824, obedeció a la necesidad de contar con un territorio no incluido en ninguna de las entidades federativas en donde se asentaran los poderes federales; sin embargo, la densidad poblacional, política y cultural de la capital de la República trajo consigo la necesidad de pugnar por una plenitud de derechos de los habitantes para que pudieran elegir a sus autoridades de manera directa ya que la jefatura del Departamento del Distrito Federal era constitucionalmente decidida por el titular del Ejecutivo Federal.

Se entendía que al ser la sede de los poderes federales, éstos tenían jurisdicción sobre el Distrito Federal y, en consecuencia, la votación de todo el país determinaba los resultados de quienes ocuparían los poderes federales y éstos a su vez asumirían el mando en el Distrito Federal dentro de la lógica original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con la reforma política de 1977 se incorporaron a la Constitución las figuras del referéndum y la de iniciativa popular como opciones democráticas para los ciudadanos del Distrito Federal, que si bien carecían del privilegio de sufragar por sus autoridades locales porque éstas eran electas por todo el país considerando el carácter nacional de la capital republicana, tendrían a cambio, la posibilidad de votar por medidas concretas del Distrito Federal o proponerlas a través de la iniciativa popular. Estas figuras fueron suprimidas en la reforma constitucional de 1986.

En agosto de 1987 se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como un órgano colegiado con capacidad de reglamentar distintas materias en el ámbito de la capital y en 1993 se determinó que el jefe del Distrito Federal sería electo de manera indirecta de entre los diputados, senadores o asambleístas por el Distrito Federal, del partido que tuviese la mayoría en dicha Asamblea. Esta norma nunca estuvo vigente.

Posteriormente, la reforma de 1996 consagró la elección del jefe de gobierno del Distrito Federal, encargado de la función ejecutiva en dicha entidad, por medio del voto universal, libre, directo y secreto. En cuanto a los requisitos para ser jefe de gobierno del Distrito Federal, la base segunda del artículo 122 constitucional determinó un conjunto de requerimientos mínimos que, eventualmente, podrían ser ampliados por el Estatuto de Gobierno que al efecto expidiera el Congreso de la Unión.

Para la elección del jefe de gobierno del Distrito Federal en 1997, se señaló la aplicación de lo dispuesto en el Libro Octavo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, esto es, todavía no existía una legislación electoral. En dicho Libro se previeron disposiciones para la elección del jefe de gobierno del Distrito Federal, y a los órganos desconcentrados en el Distrito Federal del Instituto Federal Electoral, o sea, el Consejo Local del Distrito Federal y los Consejos Distritales se les confirió la atribución de organizar las elecciones.

Como se advierte, la facultad en la que se sustenta el conjunto de disposiciones propias del Distrito Federal se encuentra en el inciso f) de la fracción V de la base primera del artículo 122, en donde se atribuye a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la atribución de expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal. En los mencionados incisos se establecieron un conjunto de reglas para las elecciones en los estados de la República que tendrán aplicación también en el Distrito Federal.

El artículo 122 constitucional mantuvo una diferenciación conceptual entre el Distrito Federal y los Estados de la República, en tanto que dicho numeral remite al diverso artículo 44 de la propia Constitución, que señala a la ciudad de México con el carácter de Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, tiene una connotación específica en el régimen federal.

Por su característica de sede de los poderes federales, éstos tienen una jurisdicción fundamental en el Distrito Federal, y así lo reitera el artículo 122, en el que se precisa que el gobierno de dicha entidad federativa está a cargo de los poderes federales en primer término, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local. En seguida se refiere a las autoridades locales del Distrito Federal indicando que éstas son: la Asamblea Legislativa, el jefe de gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

Lo anterior evidencia que el Constituyente Permanente quiso dejar clara la preeminencia de los poderes federales en cuanto a su papel de gobernantes, en primer término, del Distrito Federal, en tanto que no se refirió a los órganos locales como poderes, dado que dicha expresión significaría una vinculación con el concepto de soberanía establecido en el artículo 41, que sí se reconoce a los estados de la República, los cuales se unen para formar la Federación en términos teóricos, pero no al Distrito Federal. Este es el resultado de la voluntad de toda la nación representada en los congresos constituyentes que determinaron establecerlo en la ciudad de México y por eso su gobierno corresponde, en principio, a la Federación.

La forma de armonizar la presencia de poderes federales, como los poderes originarios que sí ejercen una soberanía sobre el Distrito Federal en su carácter de poderes surgidos de la voluntad nacional, con la presencia de los órganos locales en los que se depositan las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, se encuentra en lo dispuesto en el propio artículo 122 que prevé un régimen de distribución de competencias entre los poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal (órganos locales).

En el mencionado artículo se reservan al Congreso de la Unión entre otras, las siguientes facultades:

a) Legislar en lo relativo al Distrito Federal con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea. Este ámbito de legislación para el Congreso de la Unión permite retener una facultad general en materia legislativa.

b) Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. El Estatuto que como ya ha quedado referido previamente en esta resolución, es la ley suprema que estructura la organización básica de las autoridades en el Distrito Federal y, en consecuencia, cumple la función de una norma fundamental que a su vez deriva del artículo 122 constitucional.

c) El órgano federal también legislará en materia de deuda pública del Distrito Federal.

d) Dictará las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los poderes de la Unión.

Esta es la facultad total que se reserva al Congreso de la Unión para asegurar la viabilidad de los poderes federales en el Distrito Federal, ante la eventualidad de un posible conflicto con poderes locales.

A nivel federal el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal tiene igual valor jerárquico a las demás leyes del Congreso de la Unión, en tanto es expedido por éste; sin embargo a nivel local goza del atributo de ser superior en relación con las autoridades del Distrito Federal, las cuales deberán estar a lo dispuesto por ese ordenamiento.

La jerarquía normativa cobra importancia porque en ella se encuentra la exigencia de que las normas secundarias hayan sido creadas y reguladas por normas de rango superior, pues la validez de una norma depende esencialmente de que ésta respete aquellas normas que se hallan por encima de ella en la escala jerárquica, tanto en el sentido formal de no conculcar las específicas normas sobre la creación normativa, como de no vulnerar normas sustantivas de rango superior.

El rango de cada tipo de norma jurídica en la cadena jerárquica viene generalmente establecido de modo expreso por la norma secundaria que lo crea y lo regula. Es así que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal encuentra su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, especialmente como ya se ha visto, en su artículo 122.

El respeto a la jerarquía constitucional es, pues, un requisito para la validez del Estatuto y el respeto a lo dispuesto por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es un requisito de validez para las leyes y decretos expedidos por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

II. Marco Constitucional.

El artículo 14 Constitucional, dispone en la parte que interesa:

“A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.”

Tal como se puede observar del numeral transcrito, a ninguna ley se le puede dar un efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, lo que de suyo más que referirse a las leyes, hace alusión a los actos de aplicación de las mismas. Sin embargo, este Alto Tribunal ha considerado que la irretroactividad que prohíbe el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra referida tanto al legislador, por cuanto a la expedición de las leyes, como a las autoridades que las aplican a un caso determinado.

Así se ha desarrollado la **TEORIA DE LOS DERECHOS ADQUIRIDOS** y a la **TEORIA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA**.

1. En la primera de ellas, se distingue entre dos conceptos, a saber, el de **derecho adquirido** que lo define como aquel que implica la introducción de un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, a su dominio o a su haber jurídico y, el de **expectativa de derecho**, el cual ha sido definido como la pretensión o esperanza de que se realice una situación determinada que va a generar con posterioridad un derecho; es decir, mientras que el derecho adquirido constituye una realidad, la expectativa de derecho corresponde a algo que en el mundo fáctico no se ha materializado. Por consiguiente, sostiene que si una ley o acto concreto de aplicación no afecta derechos adquiridos sino simples expectativas de derecho no se viola la garantía de irretroactividad de las leyes prevista en el artículo 14 de la Constitución Federal (Teoría de los Derechos Adquiridos).

En efecto, esta teoría que se apoya en la distinción fundamental entre derechos adquiridos y las meras expectativas de derecho, establece que no se pueden afectar o modificar derechos adquiridos durante la vigencia de una ley anterior, ya que aquellos se regirán siempre por la ley a cuyo amparo nacieron y entraron a formar parte del patrimonio de las personas, aun cuando esa ley hubiese dejado de tener vigencia al haber sido substituida por otra diferente; en cambio, una nueva ley podrá afectar simples expectativas o esperanzas de gozar de un derecho que aún no ha nacido en el momento en que entró en vigor, sin que se considere retroactiva en perjuicio del gobernado.

De los razonamientos anteriores se obtiene que una ley es retroactiva cuando trata de modificar o destruir los derechos adquiridos bajo la vigencia de la ley anterior, toda vez que éstos ya entraron en el patrimonio o en la esfera jurídica del gobernado, y no cuando se aplica a meras expectativas de derecho.

Por tanto, la irretroactividad de las leyes constituye una garantía de seguridad jurídica a favor de los gobernados y un límite para el legislador de respetar y cumplir todos aquellos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias, cuyo acatamiento sea jurídicamente necesario para que un acto de autoridad produzca válidamente la afectación particular, en la esfera jurídica del gobernado, que esté destinado a realizar.

Consecuentemente, la ley no debe afectar situaciones jurídicas consumadas o constituidas con anterioridad (de las que derivan derechos y obligaciones), ni las consecuencias que de estas últimas se sigan produciendo en los casos en que el desconocimiento o afectación de esas consecuencias impliquen necesariamente la afectación de la propia situación jurídica o del hecho adquisitivo del derecho, puesto que únicamente podría afectar las consecuencias aún no producidas (*facta pendentia*) cuando con ello no se destruya o afecte en perjuicio del interesado la situación jurídica consumada generadora de su derecho.

2. Ahora bien, por lo que se refiere a la Teoría de los Componentes de la Norma, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha partido de la idea de que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, en el que si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose así, los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, que los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y de cumplir con éstas. Sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo, por lo que para que se pueda analizar la retroactividad o irretroactividad de las normas es necesario analizar las siguientes hipótesis que pueden llegar a generarse a través del tiempo:

- a) Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia en ella regulados, no se pueden variar, suprimir o modificar ese supuesto o la consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad de las normas, toda vez que ambos nacieron a la vida jurídica con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley.
- b) Cuando la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si el supuesto y algunas de las consecuencias se realizan bajo la vigencia de una ley, quedando pendientes algunas de las consecuencias jurídicas al momento de entrar en vigor una nueva disposición jurídica, dicha ley no podría modificar el supuesto ni las consecuencias ya realizadas.
- c) Cuando la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, no se producen durante su vigencia, pero cuya realización no depende de los supuestos previstos en esa ley, sino únicamente estaban diferidas en el tiempo, por el establecimiento de un plazo o término específico, en este caso la nueva disposición tampoco podría suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, toda vez que estas últimas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley.

- d) Cuando para la ejecución o realización de las consecuencias previstas en la disposición anterior, pendientes de producirse, es necesario que los supuestos señalados en la misma, se realicen después de que entró en vigor la nueva norma, tales consecuencias deberán ejecutarse conforme a lo establecido en ésta, en atención a que antes de la vigencia de dicha ley no se actualizaron ni ejecutaron ninguno de los componentes de la ley anterior (supuestos y consecuencias acontecidos bajo la vigencia de la nueva disposición).

El criterio anterior dio origen a la jurisprudencia número 87/97, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 7, Tomo VI, Noviembre de 1997, Novena Epoca, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro es: IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACION CONFORME A LA TEORIA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA.

Ahora bien, en el presente caso, el artículo segundo transitorio del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, al que se refiere el presente concepto de invalidez, dispone:

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.

Por otra parte, el artículo 125 al que se refiere la disposición transitoria dispone:

ARTICULO 125.- Los Consejeros Electorales del Consejo General durarán en su encargo siete años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Serán elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa a propuesta de los grupos parlamentarios, previa consulta realizada a instituciones académicas y organizaciones vinculadas con la materia electoral. La Ley determinará las reglas y el procedimiento correspondientes.

Los propios Consejeros elegirán a uno de ellos como su Presidente, quien durará en el cargo dos años sin posibilidad de reelección.

De darse la falta absoluta de alguno de los Consejeros, el sustituto será elegido por la Asamblea Legislativa para concluir el periodo de la vacante. El Consejo General contará con un Secretario Ejecutivo que será nombrado con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, a propuesta de su Presidente.

Quienes hayan fungido como Consejero Presidente, Consejeros Electorales y Secretario Ejecutivo no podrán ocupar, dentro de los tres años siguientes a la fecha de su retiro, cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado.

Interpretación y alcance de la disposición transitoria.

Del contenido de los numerales preinsertos se advierte que conforme al artículo 125 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, los Consejeros Electorales del Consejo General Electoral del Distrito Federal, durarán en su encargo siete años y que serán renovados en forma escalonada.

Por otra parte, la disposición transitoria prevé que 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 Decreto impugnado y que dentro del mismo plazo, dicho órgano colegiado 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 aludido artículo 125.

Del contenido del artículo segundo transitorio se advierte que la prevención que contiene es, por una parte, de naturaleza vinculatoria en cuanto sujeta a la Asamblea Legislativa para que dentro del término de treinta días contados a partir del inicio de vigencia del Decreto de reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, actúe en los términos que en él se indican; y, por otro lado, es facultativa porque prevé a favor del órgano legislativo secundario, la atribución para establecer el mecanismo o procedimiento para determinar el número de Consejeros Electorales que estando actualmente en funciones, serán sujetos de la renovación escalonada a que hace mención el diverso artículo 125.

De lo anterior se sigue que por medio de este tipo de prevenciones, el Poder Legislativo confiere facultades normativas especiales, para regular una materia concreta y específica, sea que ésta haya sido objeto de regulación con anterioridad o que no lo haya sido, de acuerdo con los principios y lineamientos señalados por el propio legislador y que tiene por efecto esencial y primario un fenómeno de ampliación de las atribuciones originalmente conferidas.

En el caso concreto, como deriva del marco jurídico constitucional, en principio compete al Congreso de la Unión emitir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de tal manera que la previsión de un mecanismo o procedimiento que desarrolle lo dispuesto en el artículo 125 del propio Estatuto, debe considerarse como una prevención normativa facultativa para una materia específica, conferida a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En este sentido, el artículo segundo transitorio del Decreto impugnado prevé una atribución sujeta a la limitación de un plazo y de un objetivo concreto, consistente en el establecimiento de un procedimiento para determinar el número de Consejeros Electorales que estando actualmente en funciones, serán sujetos de renovación escalonada a que hace mención el diverso artículo 125.

Ahora bien, la interpretación que debe darse a dicha disposición transitoria no puede hacerse de manera aislada; sino que debe hacerse de manera sistemática y armónica, de ahí que en ella se haga referencia a lo preceptuado en el artículo 125 del Estatuto de Gobierno, el que a la vez forma parte de todo un sistema normativo fundamental en el ámbito del Distrito Federal.

Asentado lo anterior, debe concluirse que la actuación de la Asamblea Legislativa en términos del artículo segundo transitorio del Decreto de Reformas impugnado, no debe rebasar lo dispuesto en la norma que lo faculta para actuar en determinado sentido, además de guardar congruencia y resultar armónica con el contexto normativo que rige para el Distrito Federal sin contrariar los principios rectores que emergen del propio Estatuto y observar los principios de razonabilidad y racionalidad Constitucional. Por tanto, la determinación que adopte la Asamblea Legislativa para establecer la renovación escalonada de los integrantes del Consejo Electoral del Distrito Federal, en caso alguno podrá exceder o alterar los parámetros personales, temporales o procedimentales establecidos en el artículo 125 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En este contexto, el alcance de la disposición transitoria puede darse en dos sentidos, facultar a la Asamblea Legislativa para que establezca la renovación escalonada respecto de los Consejeros Electorales actualmente en funciones disminuyéndoles el tiempo para el cual fueron nombrados o bien, prorrogándolo respecto de algunos de ellos, en virtud de que el artículo segundo transitorio expresamente se refiere a los Consejeros Electorales **actualmente en funciones**:

Pronunciamiento de Fondo.

Asentado lo anterior se concluye que el concepto de invalidez que se analiza resulta fundado, en virtud de que los Consejeros actualmente en funciones fueron nombrados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en ejercicio de sus atribuciones el veintitrés de diciembre de dos mil cinco, por un periodo de siete años¹⁶.

Tomando en cuenta lo anterior y, por otra parte, que el decreto impugnado entró en vigor el veintinueve de abril de dos mil ocho, resulta inconcuso que al prever la disposición transitoria una obligación a cargo de la Asamblea Legislativa referente a un hecho acaecido en diciembre de dos mil cinco, obra sobre el pasado **modificando la forma de nombramiento (ya sea disminuyendo o prorrogando el plazo)** de los Consejeros Electorales actualmente en funciones.

¹⁶ ACUERDO. PRIMERO.- Se propone a los siguientes ciudadanos para ocupar los cargos de consejeros electorales que se precisan:
CONSEJERO PRESIDENTE: Dr. Isidro H. Cisneros Ramírez. CONSEJEROS ELECTORALES PROPIETARIOS: Lic. Gustavo Anzaldo Hernández, Mtra. Yolanda Columba León Manríquez, Mtro. Néstor Vargas Solano. Lic. Carla Astrid Humphrey Jordán Lic. Fernando José Díaz Naranjo. Lic. Angel Rafael Díaz Ortiz
CONSEJEROS ELECTORALES SUPLENENTES: Lic. Diana Talavera Flores. Mtro. José Luis Vargas Valdéz. Mtro. Manuel Larrosa Haro.
SEGUNDO.- Cítese a los consejeros designados para que rindan la protesta de ley el próximo doce de enero de 2006. Dado en el salón de sesiones de la Comisión de Gobierno a los veintidós días del mes de diciembre del año dos mil cinco. Dip. Roberto Carlos Reyes Gámiz, Presidente; Dip. Francisco Chiguil Figueroa, Secretario; Dip. Silvia Lorena Villavicencio Ayala, Coordinadora del Grupo Parlamentario del PRD; Dip. Carlos Alberto Flores Gutiérrez, Coordinador del Grupo Parlamentario del PAN; Dip. Héctor Mauricio López Velásquez, Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI, Dip. Francisco Agundis Arias, Coordinador del Grupo Parlamentario del PVEM; Dip. María Alejandra Barrales Magdalena, Integrante; Dip. Alfredo Hernández Raigosa, Integrante. Cumplida su instrucción, diputado Presidente.

No obstante lo anterior y a efecto de determinar si dicha disposición es inconstitucional, este Tribunal Pleno considera que atendiendo al marco jurídico particular y especial que rige para el Distrito Federal al que se ha hecho referencia al inicio del presente considerando, el análisis de la constitucionalidad del artículo segundo transitorio del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal no debe ser analizado en forma aislada sino atendiendo precisamente, al conjunto de disposiciones que el Poder Reformador de la Constitución ha previsto en materia electoral.

En efecto, la interpretación aislada en el caso a estudio no es adecuada para comprender los alcances del artículo transitorio porque podría tergiversarse el objeto del decreto de reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el que según deriva de la iniciativa de reformas del Decreto combatido no fue sino el de incorporar y armonizar los mandatos constitucionales en la materia electoral.

Como ya se señaló, mediante decreto de reformas del trece de noviembre de dos mil siete, se modificaron los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Del proceso de reformas al texto de la norma fundamental destaca lo siguiente:

"Proceso legislativo:

DICTAMEN/ORIGEN

SENADORES

DICTAMEN

México, D.F., a 12 de septiembre de 2007.

De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos, el que contiene proyecto de decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga el tercer párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos que contiene Proyecto de Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Electoral.

HONORABLE ASAMBLEA

...ANTECEDENTES

Tal y como lo señalan sus promoventes, la Iniciativa en Dictamen Es el primer resultado trascendente de la Ley para la Reforma del Estado, promulgada el 13 de abril del presente año.

Estas Comisiones Unidas consideran del más alto valor el acuerdo al que han arribado los partidos políticos y grupos parlamentarios representados en la Comisión Ejecutiva para la Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión a fin de promover una reforma electoral que de respuesta a los problemas, deficiencias y vacíos que padece el sistema electoral mexicano, así como consolide los importantes avances producidos por las reformas realizadas en la materia de 1977 a 2005.

En ese sentido, las Comisiones Unidas hacen suyas las siguientes consideraciones, vertidas en la Iniciativa que se dictamina:

...

Artículo 122

En el inciso f) de la fracción V del artículo 122 se propone hacer la adecuación indispensable para que lo dispuesto en la fracción IV del artículo 116, respecto de los estados de la federación, sea aplicable, en lo conducente, a los procesos electorales de orden local en el Distrito Federal. Siendo una modificación estrictamente referida a la congruencia entre dos artículos constitucionales, las Comisiones Unidas se limitan a su aprobación.

...

f) Expedir las disposiciones que garanticen en el Distrito Federal elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales cumplirán los principios y reglas establecidos en los incisos b) al n) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución; para lo cual, las referencias que los incisos j) y m) hacen a Gobernador, diputados locales y ayuntamientos se asumirán, respectivamente, para Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y Jefes delegacionales;

...En el régimen Transitorio el proyecto de Decreto establece las bases a que se sujetará la renovación escalonada de los consejeros electorales del Consejo General del IFE, haciendo posible el cumplimiento de los dos propósitos de la reforma: renovación y experiencia en la integración del máximo órgano de dirección electoral. Por su parte, las reglas para la renovación escalonada de los Magistrados Electorales, se remiten a la ley en la materia.

Por lo antes expuesto y fundado, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Gobernación; Radio y Televisión; y Estudios Legislativos, someten a consideración del Pleno de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, el siguiente:...

Artículo 122. ...

C ...

BASE PRIMERA.- ...

I. a IV. ...

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

a) al e) ...

f) Expedir las disposiciones que garanticen en el Distrito Federal elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales cumplirán los principios y reglas establecidos en los incisos b) al n) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución, para lo cual las referencias que los incisos j) y m) hacen a Gobernador, diputados locales y ayuntamientos se asumirán, respectivamente, para Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y Jefes delegacionales;

g) al o) ...

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

TRANSITORIOS

Artículo Cuarto. Para los efectos de lo establecido en el tercer párrafo de la Base V del Artículo 41 de esta Constitución, en un plazo no mayor a 30 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, la Cámara de Diputados procederá a integrar el Consejo General del Instituto Federal Electoral conforme a las siguientes bases:

a. Elegirá a un nuevo consejero Presidente, cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2013; llegado el caso, el así nombrado podrá ser reelecto por una sola vez, en los términos de lo establecido en el citado párrafo tercero del artículo 41 de esta Constitución;

b. Elegirá, dos nuevos consejeros electorales, cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2016.

c. Elegirá, de entre los ocho consejeros electorales en funciones a la entrada en vigor de este Decreto, a tres que concluirán su mandato el 15 de agosto de 2008 y a tres que continuarán en su encargo hasta el 30 de octubre de 2010;

d. A más tardar el 15 de agosto de 2008, elegirá a tres nuevos consejeros electorales que concluirán su mandato el 30 de octubre de 2013.

Los consejeros electorales y el consejero Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán en sus cargos hasta en tanto la Cámara de Diputados da cumplimiento a lo dispuesto en el presente Artículo. Queda sin efectos el nombramiento de consejeros electorales suplentes del Consejo General del Instituto Federal Electoral establecido por el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de octubre de 2003.

Artículo Quinto. Para los efectos de la renovación escalonada de los Magistrados Electorales de la Sala Superior y de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a que se refiere el artículo 99 de esta Constitución, se estará a lo que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Artículo Sexto. Las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán adecuar su legislación aplicable conforme a lo dispuesto en este Decreto, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor; en su caso, se observará lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los Estados que a la entrada en vigor del presente Decreto hayan iniciado procesos electorales o estén por iniciarlos, realizarán sus comicios conforme lo establezcan sus disposiciones constitucionales y legales vigentes, pero una vez terminado el proceso electoral deberán realizar las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior en el mismo plazo señalado, contado a partir del día siguiente de la conclusión del proceso comicial respectivo.

Artículo Séptimo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

Salón de Sesiones de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los once días del mes de septiembre de dos mil siete.

Comisión de Puntos Constitucionales

Comisión de Gobernación

...En una sociedad como la nuestra, en la que pocos tienen mucho y muchos no tienen casi nada, la fuerza del dinero avasalla, la fuerza del dinero corrompe, y además pervierte los procesos electorales.

...La Reforma también mejora el diseño institucional del Instituto Federal Electoral para que la salida de todos sus integrantes no ocurra en el mismo momento.

El nuevo sistema de nombramientos busca combinar experiencia, renovación, cambio y permanencia. Cambio que fortalezca, que no indique supuestos agravios.

Cambio también que enriquezca la democracia, pero que no sea moneda de intercambio.

Cambio que apunte, eso sí, a nuestras instituciones. No que mine el prestigio labrado del IFE, por más de una década.

Cambio a nuestro entender que no juzga conductas ni se relaciona directamente con personas individuales.

Cambio, como el que ocurrió por cierto en 1996, con la salida anticipada en aquel entonces de los consejeros ciudadanos para abrir paso a la plena autonomía del Instituto Federal Electoral y, con ella, y qué bueno que así se hizo, a los nuevos consejeros electorales.

A los actuales integrantes del Consejo Electoral del Instituto Federal Electoral, expreso el reconocimiento y la solidaridad de nuestro Grupo Parlamentario de Acción Nacional.

(Aplausos)

En consecuencia, queda aprobado en lo general y en lo particular el proyecto de decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo sexto; se reforman y adicionan los artículos 41 y 99; se reforma el párrafo primero del artículo 85; se reforma el párrafo primero del artículo 108; se reforma y adiciona la fracción IV del artículo 116; se reforma el inciso f) de la

fracción V de la base primera del artículo 122; se adicionan tres párrafos finales al artículo 134; y se deroga el párrafo tercero del artículo 97, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Aplausos)

Pasa a la Cámara de Diputados, para sus efectos constitucionales.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Fecha de publicación: 13/11/2007

Categoría: DECRETO

Proceso legislativo:

DICTAMEN/REVISORA

DIPUTADOS

DICTAMEN

México, D.F., a 13 de septiembre de 2007.

En el primer párrafo de la Base I del artículo en comento, la Minuta propone reformar la frase final para establecer la congruencia con la dispuesta en el Artículo 122. Dado que del artículo antes citado se suprime la exclusividad de los partidos políticos nacionales para participar en las elecciones locales del Distrito Federal, dejando abierta la posibilidad para la existencia de partidos con registro local, es procedente entonces que el artículo 41 señale en forma expresa que los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.

En el segundo párrafo de la Base I la Minuta propone diversas adecuaciones cuyo propósito común es fortalecer la calidad que nuestra Constitución establece para los partidos políticos como organizaciones de ciudadanos; por ello se proscribe de manera expresa la intervención de organizaciones gremiales o de cualquier otra con objeto social distinto al de formar y registrar un partido político, en los procesos ciudadanos que la ley establece para tal efecto. En correspondencia con lo anterior se proscribe también la afiliación corporativa a los partidos.

Se adiciona un nuevo tercer párrafo a la Base en comento, a fin de delimitar los ámbitos de competencia de las autoridades electorales en los asuntos internos de los partidos a lo que señalen expresamente la Constitución y la ley. Lo anterior es de aprobarse a la luz de la experiencia que se ha vivido en la década transcurrida desde la reforma de 1996, marcada por la creciente y muchas veces injustificada judicialización de la política partidista.

La Base II del Artículo 41 introduce cambios fundamentales en el sistema de financiamiento público a los partidos políticos, así como límites al financiamiento de fuentes privadas. Cabe destacar al respecto los siguientes aspectos:

La Base V introduce cambios en las normas aplicables a los consejeros electorales y al consejero Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE).

Otro cambio es la renovación escalonada de los consejeros electorales, para lo cual, además de disponerse el escalonamiento desde la propia Constitución, se modifica el plazo de su mandato de 7 a 9 años, en tanto que el del consejero Presidente se reduce de 7 a 6 años, con la posibilidad de ser reelecto por una sola vez. De esta forma será posible garantizar que se combinen armoniosamente el aprovechamiento de experiencia y la renovación que toda Institución requiere.

Artículo 116.

La reforma que en la Minuta bajo dictamen se propone introducir en este Artículo, están referidas, en su totalidad, a su Fracción IV, en la que se establecen los contenidos normativos que deben observar las constituciones y leyes electorales de los Estados. En tal sentido, el propósito de la reforma bajo estudio es armonizar las normas constitucionales electorales aplicables en el ámbito federal, con las existentes a nivel estatal, preservando la armonía entre ellas.

Artículo 122.

En virtud de que el Artículo 122 en comento remite expresamente las normas aplicables en procesos electorales del ámbito local en el Distrito Federal a las establecidas en el artículo 116, resulta procedente la reforma propuesta en la Minuta bajo dictamen. Cabe destacar un cambio de importancia aprobado en la Colegisladora, consistente en suprimir el derecho exclusivo de los partidos políticos nacionales de participar en las elecciones locales del Distrito Federal. Dicha exclusividad, establecida desde 1986, ha cumplido sus propósitos por lo que resulta injustificado prolongarla por más tiempo. De esta manera, de aprobarse la reforma por el Constituyente Permanente, a partir de su entrada en vigor quedará abierta la posibilidad y el derecho para que organizaciones de ciudadanos del Distrito Federal soliciten y obtengan el registro como partidos políticos locales, conforme lo determinen las leyes aplicables.

REGIMEN TRANSITORIO.

Estas Comisiones Unidas consideran de aprobar los Artículos Transitorios del Proyecto de Decreto contenido en la Minuta bajo dictamen.

Al respecto, consideran prudentes los plazos señalados para que los Congresos de los Estados realicen las adecuaciones a sus constituciones y leyes electorales a fin de adecuarlos a la reforma constitucional que se propone. Así mismo, consideran suficiente el plazo otorgado al Congreso de la Unión para adecuar las leyes en materia electoral, y otras vinculadas a dicha materia.

De igual forma, consideran de aprobar las bases establecidas para la renovación escalonada de los consejeros electorales del Consejo General y para la elección, por la Cámara de Diputados, del nuevo consejero Presidente en el plazo señalado a partir de la entrada en vigor de la presente reforma.

Combinar experiencia y renovación se traducirá en el fortalecimiento del Instituto Federal Electoral y de su máximo órgano de dirección, el Consejo General, propósito que estas Comisiones Unidas comparten sin reservas.

Se considera adecuado remitir a la ley en la materia las reglas que harán posible, llegado el momento, la renovación escalonada de los Magistrados Electoral de la Sala Superior y salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación."

Ahora bien, en la iniciativa de reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito federal, se hizo patente la intención del Legislador Federal respecto de la armonización de esas modificaciones con las de la Constitución Federal.

En la iniciativa se dijo sobre el particular, lo siguiente:

"...Además de lo establecido en los párrafos anteriores, considero conveniente agregar la renovación escalonada de los Consejeros Electorales y de los Magistrados Electorales.

La reforma constitucional en materia electoral considera, para el caso de las autoridades electorales federales, este modelo de renovación escalonada (artículo 41 Base V tercer párrafo, en el caso de los Consejeros del Instituto Federal Electoral, y artículo 99 párrafo séptimo, en el caso de los Magistrados Electorales).

Al referirse a esta modificación, el dictamen de la reforma constitucional en materia electoral señala:

"Otro cambio es la renovación escalonada de los consejeros electorales... De esta forma será posible garantizar que se combinen armoniosamente el aprovechamiento de experiencia y la renovación que toda Institución requiere."

Si bien esta reforma constitucional no hace obligatoria esta disposición para las entidades federativas coincido con los argumentos que establece el dictamen de la reforma constitucional en el sentido de la necesidad de aprovechar la experiencia de los ya integrados para con los que habrán de integrarse, y evitar así que se pretenda reinventar,

en cada nuevo periodo, al Tribunal o al Instituto -según sea el caso- por no contar con integrantes que hubiesen participado previamente en los respectivos órganos. De este modo, se busca abonar a la profesionalización de los dos órganos electorales del Distrito Federal.

Así, la propuesta es reformar los artículos 125 y 134 del Estatuto para agregar, respectivamente, que tanto la renovación del Consejero Presidente y de los Consejeros Electorales, así como de los Magistrados electorales, será de manera escalonada.

Por todo lo anteriormente expuesto y fundado, me permito someter a la consideración del Honorable Senado de la República la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 37, 106, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 132 Y 134 DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

En el dictamen de Origen (Comisiones Unidas del Distrito Federal; y de Estudios Legislativos), se consideró:

"...Con relación a las autoridades electorales, se observó que la reforma constitucional en materia electoral considera, para el caso de las autoridades electorales federales, un modelo de renovación escalonada plasmada en el artículo 41 Base V tercer párrafo, en el caso de los Consejeros del Instituto Federal Electoral, y en el artículo 99 párrafo séptimo, en el caso de los Magistrados Electorales, y se considera éste modelo adecuado también para las autoridades electorales de la Ciudad.

Coincidiendo con lo expresado en el dictamen de la reforma constitucional que señala: "Otro cambio es la renovación escalonada de los consejeros electorales... De esta forma será posible garantizar que se combinen armoniosamente el aprovechamiento de experiencia y la renovación que toda Institución requiere. Razón por la cual, se integra ésta disposición en los artículos 125 y 132 del Estatuto de Gobierno."

De lo anterior se sigue que el marco de la reforma constitucional obedeció a la necesidad de promover una reforma electoral que diera respuesta a los problemas, deficiencias y vacíos que padece el sistema electoral mexicano, así como a lograr la consolidación de los avances producidos por las reformas realizadas en la materia entre mil novecientos setenta y siete a dos mil cinco; que la modificación tendió a garantizar que en el Distrito Federal se expidieran las disposiciones que garantizaran elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, conforme a los principios y reglas establecidos en los incisos b) al n) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución; que en relación con la reforma al artículo 41 se previó un sistema de nombramiento escalonado de magistrados electorales desarrollado en las disposiciones transitorias, que obedeció al aprovechamiento de la experiencia y necesidad de renovación que se traduciría en el fortalecimiento de las instituciones electorales; que el propósito de la reforma consistió en armonizar las normas constitucionales electorales aplicables en el ámbito federal, con las existentes a nivel estatal.

Por otra parte se advierte que en el proceso de reformas en el Distrito Federal, se enfatizó que si bien respecto del régimen de nombramientos escalonados no se estableció la obligación a cargo de las autoridades locales (en este caso del Congreso de la Unión) para implementarlo, se consideró oportuno hacerlo tomando en cuenta que con ello lograrían armonizarse las normas Constitucionales con las del Estatuto de Gobierno, además de que se asumían las ventajas que se tuvieron en cuenta en la reforma de la ley Fundamental.

No obstante lo anterior, en el caso a estudio se quebranta el respeto jerárquico a la Constitución Federal, en virtud de que a través del artículo segundo transitorio que ahora se combate, se retrotraen los efectos de la reforma, al acto de designación acaecido en dos mil cinco, lo que en si mismo lo torna retroactivo y por ende, contrario al artículo 14 constitucional.

Ciertamente, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, vigente hasta el veintiocho de abril de dos mil ocho, conforme al cual se otorgó el nombramiento de los actuales Consejeros en funciones, disponía:

ANTERIOR:

Artículo 125.- El consejero Presidente y los consejeros electorales, serán elegidos sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán tres consejeros electorales suplentes generales. La ley determinará la duración en el encargo así como las reglas y el procedimiento correspondiente. El consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años.

VIGENTE:

ARTICULO 125.- Los Consejeros Electorales del Consejo General durarán en su encargo siete años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Serán elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa a propuesta de los grupos parlamentarios, previa consulta realizada a instituciones académicas y organizaciones vinculadas con la materia electoral. La Ley determinará las reglas y el procedimiento correspondientes...

A través de la comparación entre ambas disposiciones normativas se evidencia que si bien su contenido es similar, a través del artículo segundo transitorio se afecta ese sistema, al retrotraer los efectos hacia el pasado y prever el nombramiento escalonado de los consejeros electorales **actualmente** en funciones¹⁷.

En efecto, es elemental regla que las normas jurídicas, en tanto preceptos ordenadores de la conducta de los sujetos a los cuales se dirigen, son de aplicación a eventos que sucedan bajo su vigencia.

El principio de irretroactividad de las leyes está así vinculada, en un primer plano, con la seguridad de que las normas futuras no modificarán situaciones jurídicas surgidas bajo el amparo de una norma vigente en un momento determinado, es decir, con la incolumidad de las ventajas, beneficios o situaciones concebidas bajo un régimen previo a aquél que innove respecto a un determinado supuesto o trate un caso similar de modo distinto.

En un segundo plano, la irretroactividad de la ley no es más que una técnica conforme a la cual el Derecho se afirma como un instrumento de ordenación de la vida en sociedad. Por lo que, si las normas fuesen de aplicación temporal irrestricta en cuanto a los sucesos que ordenan, el Derecho, en tanto medio institucionalizado a través del cual son impuestos modelos de conducta conforme a pautas de comportamiento, perdería buena parte de su hábito formal, institucional y coactivo, ya que ninguna situación, decisión o estado jurídico se consolidaría.

Consecuentemente y con fundamento en lo hasta aquí expuesto, procede declarar la invalidez del artículo segundo transitorio, en la porción normativa que dice:

“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.”

¹⁷ Para efectos informativos, se señala que con motivo de la disposición transitoria que se analiza, la Asamblea Legislativa emitió el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Para efectos de la renovación escalonada de los Consejeros electorales del Instituto Electoral del Distrito Federal, a la que se refiere el artículo 125 primer párrafo del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, a más tardar el 29 de mayo de 2008, el Pleno de la Asamblea Legislativa procederá de la siguiente manera:

a) Ratificará hasta cuatro Consejeros electorales que se encuentren en funciones, quienes concluirán el periodo para que fueron electos; y

b) Nombrará hasta cuatro nuevos consejeros electorales para un periodo de siete años. El número de Consejeros nombrados dependerá del número de Consejeros ratificados.

En consecuencia, los consejeros electorales-y de ser el caso, el Consejero Presidente- que se encuentren en funciones y que no sean ratificados por la Asamblea Legislativa, cesarán inmediatamente en sus funciones.

SEGUNDO. La Comisión de Asuntos Político – Electorales llevará a cabo una evaluación del desempeño del Consejero Presidente y de cada uno de los Consejeros electorales que se encuentran en funciones. Con base en tal evaluación, propondrá a la Comisión de Gobierno quiénes de ellos serán ratificados.

TERCERO. El procedimiento para la designación de los nuevos Consejeros electorales estará sujeto a las disposiciones establecidas en la siguiente Convocatoria:...

Consecuentemente, el precepto deberá leerse de la siguiente manera:

“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 de la renovación escalonada a que hace mención el artículo 125 contenido en el presente Decreto.”

La anterior declaratoria de invalidez debe entenderse acotada conforme a las consideraciones que han sido vertidas con antelación, esto es, en forma limitada, de tal manera que la Asamblea Legislativa se encuentra facultada de manera concreta para establecer el procedimiento que debe llevarse a cabo para el nombramiento escalonado de Consejeros Electorales, a partir del vencimiento del plazo del que rige respecto de los Consejeros actualmente en funciones, de tal forma que de ninguna manera ese procedimiento podrá tener efectos modificatorios hacia el pasado, sino únicamente a partir del veintitrés de diciembre de dos mil quince, año en que expira el nombramiento que rige en la actualidad.

NOVENO. FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.

En el quinto concepto de invalidez, la parte actora manifiesta en lo esencial, lo siguiente:

a).- El artículo 121 de la reforma al Estatuto de Gobierno Distrito Federal, realizada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 2008 no está fundado ni motivado en la Constitución General, lo cual viola los artículos 16, 41, fracciones I, 116, fracción IV, incisos b) al n), y 122, párrafos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto, Apartados A, B y C, BASE PRIMERA, fracción V inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b).- El artículo 121 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece que en las elecciones locales del Distrito Federal podrán participar tanto los partidos políticos locales con registro político nacional, como los partidos políticos con registro local en el Distrito Federal.

c).- El motivo de tal reforma se debió a la supresión en el texto del inciso f) de la fracción V de la Base Primera del Apartado C del artículo 122 constitucional, del texto que ordenaba que sólo los partidos políticos nacionales podían participar en los procesos electorales locales; esto bastó para que de manera automática se entendiera que se le facultaba para emitir una disposición dentro del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en la que se estableciera la creación de partidos políticos locales, sujetos de participar en los comicios locales.

d).- El Congreso de la Unión no tiene facultades para legislar sobre la constitución de Partidos Políticos Locales en el Distrito Federal, de acuerdo con el régimen de distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal, previsto en el artículo 122 de la constitución general.

Son infundados los argumentos recién sintetizados respecto de la inconstitucionalidad del artículo 121 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, toda vez que contrariamente a lo que en ellos se manifiesta, resulta inexacto que en dicho numeral el Congreso de la Unión se haya irrogado facultades para legislar en materia de partidos políticos locales en el Distrito Federal.

El tenor literal de dicho artículo, es el siguiente:

“ARTICULO 121.- En las elecciones locales del Distrito Federal podrán participar tanto los partidos políticos con registro nacional, como los partidos políticos con registro local del Distrito Federal.

Para efectos del presente ordenamiento se considera:

I. Partido Político Nacional, aquel que cuente con registro ante el Instituto Federal Electoral, y

II. Partido Político Local del Distrito Federal, aquel que cuente con registro otorgado por el Instituto Electoral del Distrito Federal.

Los partidos políticos locales se constituirán por ciudadanos del Distrito Federal, sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación coaccionada. La Ley establecerá los requisitos que deberán cumplirse para el registro de un partido local, así como las causas de pérdida de registro.

Los partidos políticos con registro nacional y los partidos políticos con registro local en el Distrito Federal tienen el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos locales de elección popular.

Salvo las disposiciones expresamente señaladas, la Ley reconocerá los mismos derechos y deberes para los partidos políticos con registro nacional y para los partidos políticos con registro local."

Del contenido del precepto reproducido se advierte que en él, el legislador Federal se concretó a introducir que además de los partidos políticos con registro nacional, podrán participar los partidos políticos con registro local, en el procesos electoral en el Distrito Federal, sin que ello implique que el Congreso de la Unión se arrogó facultades que no le corresponden conforme al régimen de distribución de competencias que deriva del artículo 122, Constitucional; por el contrario, dicha adición obedeció precisamente a la reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral.

En efecto, mediante decreto de fecha trece de noviembre de dos mil siete, se reformaron el primer párrafo del ARTICULO 6o; se reformaron y adicionaron los artículos 41 y 99; se reformó el párrafo primero del ARTICULO 85; el párrafo primero del ARTICULO 108; se reformó y adicionó la fracción IV del ARTICULO 116; se reformó el inciso f) de la fracción V de la base primera el ARTICULO 122; se adicionaron tres párrafos finales al ARTICULO 134; y se derogaron el párrafo tercero del ARTICULO 97, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con motivo de dicha reforma, en el artículo 122 Constitucional, BASE PRIMERA, se suprimió la referencia que se hacía en relación con que en el Distrito Federal sólo participarían en los procesos electorales, los partidos políticos con registro nacional, para quedar de la siguiente manera:

"...f).- Expedir las disposiciones que garanticen en el Distrito Federal elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales cumplirán los principios y reglas establecidos en los incisos b) al n) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución, para lo cual las referencias que los incisos j) y m) hacen a gobernador, diputados locales y ayuntamientos se asumirán, respectivamente, para Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y Jefes Delegacionales;

Ahora bien, del contenido del proceso de reformas constitucionales destaca lo siguiente:

"DICTAMEN CAMARA ORIGEN.

Artículo 122

En el inciso f) de la fracción V del artículo 122 se propone hacer la adecuación indispensable para que lo dispuesto en la fracción IV del artículo 116, respecto de los estados de la federación, sea aplicable, en lo conducente, a los procesos electorales de orden local en el Distrito Federal. Siendo una modificación estrictamente referida a la congruencia entre dos artículos constitucionales, las Comisiones Unidas se limitan a su aprobación.

Sin embargo, en el análisis y debate ha surgido la propuesta de seguir avanzando en la equiparación del régimen electoral del Distrito Federal con el existente en los Estados, por lo que en específico se propone suprimir la frase final del inciso en comento, que a la letra establece:

"En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional;"

Tal disposición vigente supone una excepción al derecho ciudadano de asociarse y formar partidos políticos de orden local en el Distrito Federal, que pudo tener justificación en etapas anteriores cuando el gobierno directo del Distrito Federal estaba confiado a un departamento administrativo que formaba parte de la Administración Pública Federal centralizada y el Titular del Ejecutivo federal disponía de la facultad constitucional de designar y remover en forma directa al titular del Departamento del Distrito Federal.

Sin embargo, ante la profunda y positiva transformación que ha experimentado durante más de dos décadas continuas el sistema de gobierno del Distrito Federal, la restricción impuesta por la frase en comento ha perdido sentido y no existe razón alguna para conservarla.

Por tanto estas Comisiones Unidas consideran de aprobarse la propuesta conjunta presentada por legisladores del PAN, PRD y PRI en el sentido de proceder a su derogación, dejando así establecidas las bases para que el Congreso de la Unión establezca en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal los requisitos, procedimientos y plazos para la creación y registro de partidos políticos locales en el Distrito Federal.

"f) Expedir las disposiciones que garanticen en el Distrito Federal elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales cumplirán los principios y reglas establecidos en los incisos b) al n) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución; para lo cual, las referencias que los incisos j) y m) hacen a Gobernador, diputados locales y ayuntamientos se asumirán, respectivamente, para Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y Jefes delegacionales;"

"DICTAMEN CAMARA REVISORA

OCTAVO.

Artículo 134

En la Iniciativa bajo dictamen se propone la adición de tres párrafos al artículo 134 de la Constitución con el propósito de establecer nuevas y más duras previsiones a fin de que los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno se conduzcan con absoluta imparcialidad en el manejo y aplicación de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad. Se dispone además que la propaganda gubernamental de todo tipo y origen debe ser institucional, sin promover la imagen personal de los servidores públicos.

Artículo 116.

La reforma que en la Minuta bajo dictamen se propone introducir en este Artículo, están referidas, en su totalidad, a su Fracción IV, en la que se establecen los contenidos normativos que deben observar las constituciones y leyes electorales de los Estados. En tal sentido, el propósito de la reforma bajo estudio es armonizar las normas constitucionales electorales aplicables en el ámbito federal, con las existentes a nivel estatal, preservando la armonía entre ellas.

De entre las más relevantes, la primera a destacar es la contenida en el inciso a) de la citada Fracción IV del Artículo en comento, por la cual, se dispone que las elecciones estatales deberán establecer como día de la jornada comicial el primer domingo de julio del año que corresponda, con la única excepción de los estados que celebran elecciones locales en el mismo año de la elección federal y tengan establecida una fecha diferente para su respectiva jornada electoral.

Esta medida es en respuesta a un justificado reclamo social derivado de la proliferación de procesos electorales locales en un calendario que comprende todos los años y varios meses dentro de cada año. Esa situación ha provocado el alejamiento ciudadano de las urnas, la erogación innecesaria de cuantiosos recursos públicos y la permanente actividad electoral de los partidos políticos, restando tiempo y posibilidades a la realización de otras actividades políticas inherentes a los partidos y sometiendo la relación entre ellos, y con las autoridades, a una tensión que perjudica el diálogo, la negociación y la deseable construcción de acuerdos.

En los demás incisos que integran la Fracción IV del Artículo 116, la intención del legislador es, como ya se señaló, dejar establecidas las bases que permitirán a las legislaturas de los Estados realizar las adecuaciones a sus respectivas constituciones y leyes electorales, en congruencia con las reformas introducidas al Artículo 41 de la propia Constitución Federal.

Tales adecuaciones se refieren a los principios rectores de la función electoral (inciso b); a la facultad para que las autoridades locales puedan convenir con el IFE que éste se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales (inciso d); las normas aplicables a la creación y registro de partidos políticos (inciso e); la vida interna de partidos (inciso f); el financiamiento público a los partidos a nivel estatal (inciso g); los límites al gasto de precampañas y campañas en procesos electorales locales (inciso h); el derecho de los partidos de acceder a la radio y la televisión solamente a través de los tiempos a que se refiere la nueva Base III del artículo 41 constitucional (inciso i); las reglas aplicables para las precampañas y campañas electorales en el ámbito local (inciso j); las bases obligatorias de coordinación entre el IFE y las autoridades electorales locales para la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos (inciso k); el sistema de medios de impugnación electoral y las bases para la realización de recuentos de votos en los ámbitos administrativo y jurisdiccional (inciso l), y las causales de nulidad de elecciones locales (inciso m).

Las adecuaciones son de aprobar en virtud de ser necesarias para la armonización indispensable entre las normas federales y las de ámbito local en materia electoral.

Artículo 122.

En virtud de que el Artículo 122 en comento remite expresamente las normas aplicables en procesos electorales del ámbito local en el Distrito Federal a las establecidas en el artículo 116, resulta procedente la reforma propuesta en la Minuta bajo dictamen. Cabe destacar un cambio de importancia aprobado en la Colegisladora, consistente en suprimir el derecho exclusivo de los partidos políticos nacionales de participar en las elecciones locales del Distrito Federal. Dicha exclusividad, establecida desde 1986, ha cumplido sus propósitos por lo que resulta injustificado prolongarla por más tiempo. De esta manera, de aprobarse la reforma por el Constituyente Permanente, a partir de su entrada en vigor quedará abierta la posibilidad y el derecho para que organizaciones de ciudadanos del Distrito Federal soliciten y obtengan el registro como partidos políticos locales, conforme lo determinen las leyes aplicables.

...

De lo anterior se advierte que fue intención expresa del poder reformador de la Constitución, incluir a los partidos políticos locales en los procesos electorales de las entidades federativas, señalando en forma clara respecto del Distrito Federal, que la supresión en el vigente artículo 122, BASE PRIMERA, inciso f) obedecía a que la anterior disposición que aludía únicamente a partidos políticos nacionales, suponía una excepción al derecho ciudadano de asociarse y formar partidos políticos de orden local en el Distrito Federal, que pudo tener justificación en etapas anteriores cuando el gobierno directo del Distrito Federal estaba confiado a un departamento administrativo que formaba parte de la Administración Pública Federal centralizada y el Titular del Ejecutivo Federal disponía de la facultad constitucional de designar y remover en forma directa al titular del Departamento del Distrito Federal pero, que sin embargo, ante la transformación del sistema de Gobierno del Distrito Federal no existía razón alguna para conservarla, **dejando así establecidas las bases para que el Congreso de la Unión estableciera en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal los requisitos, procedimientos y plazos para la creación y registro de partidos políticos locales en el Distrito Federal.**

Por otra parte se señaló que con la reforma aludida se establecieron los contenidos normativos que deben observar las constituciones y leyes electorales de los Estados, con el afán de armonizar las normas constitucionales electorales aplicables en el ámbito federal en congruencia con las reformas introducidas al Artículo 41 de la propia Constitución Federal.

En forma concreta se señaló que en virtud de que el Artículo 122 remite expresamente las normas aplicables en procesos electorales del ámbito local en el Distrito Federal a las establecidas en el artículo 116, resultaba procedente la reforma propuesta, **destacando un cambio** de importancia consistente en suprimir el derecho exclusivo de los partidos políticos nacionales de participar en las elecciones locales del Distrito Federal porque dicha exclusividad, establecida desde mil novecientos ochenta y seis cumplió sus propósitos, por lo que resultaba injustificado prolongarla por más tiempo. De esta manera, se dijo, quedará abierta la posibilidad y el derecho para que organizaciones de ciudadanos del Distrito Federal soliciten y obtengan el registro como partidos políticos locales, conforme lo determinen las leyes aplicables.

Conforme a lo hasta aquí expuesto, resulta que el Congreso de la Unión no excedió su esfera de atribuciones legislativas respecto del Distrito Federal, al incluir en el artículo 121 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, a los partidos políticos con registro local en los procesos electorales del Distrito Federal, toda vez que como ya se ha puesto de manifiesto, fue el propio poder reformador de la Constitución, el que previó esa posibilidad, además de que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal reserva a la Asamblea Legislativa de esa entidad, la reglamentación y desarrollo en este ámbito.

Consecuentemente, el concepto de invalidez resulta infundado.

DECIMO.- Efectos. La presente resolución debe surtir efectos a partir de su notificación al Congreso de la Unión, al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Secretario de Gobernación, Director del Diario Oficial de la Federación y Partido Político Nacional Convergencia.

En mérito de lo hasta aquí expuesto, se resuelve:

PRIMERO.- Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.- Se reconoce la validez del Decreto por el que se reforman los artículos 37, 106, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 132 y 134 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de dos mil ocho.

TERCERO.- Se declara la invalidez de la porción normativa que dice: "... y el número de Consejeros Electorales actualmente en funciones, que serán sujetos...", del artículo Segundo Transitorio del Decreto impugnado.-

CUARTO.- Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y en la Gaceta del Distrito Federal.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de once votos de los señores Ministros: Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. El señor Ministro Aguirre Anguiano reservó su derecho para formular voto concurrente en relación con las consideraciones relativas al procedimiento legislativo del Decreto impugnado; y los señores Ministros: Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo y Silva Meza reservaron el suyo para formular sendos votos particulares al respecto. Fue Ponente el señor Ministro José Fernando Franco González Salas.

Firman el señor Ministro Presidente, el Ponente y el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

El Presidente, Ministro **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.**- Rúbrica.- El Ponente, Ministro **José Fernando Franco González Salas.**- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **José Javier Aguilar Domínguez.**- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA EN LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 80/2008, PROMOVIDA POR EL PARTIDO CONVERGENCIA.

Disiento del criterio que ha adoptado la mayoría del Tribunal Pleno al resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en cuanto a que las violaciones que se presentaron durante el proceso legislativo, no violentan los principios de democracia representativa y protección a las minorías parlamentarias.

Como lo he expresado en distintos asuntos, tengo la convicción de que en un Estado constitucional y democrático de Derecho, las prerrogativas que corresponden a la mayoría están correlacionadas con las que son de la minoría, pues ésta no debe quedar bajo una sumisión de aquélla.

En un sistema democrático la formación de la voluntad colectiva debe configurarse con el mayor acercamiento a la voluntad de los individuos sometidos, entonces, mientras sean más las voluntades individuales que estén en pugna con la voluntad colectiva, se alcanza un alto grado de pluralismo¹.

¹ KELSEN, H., *Esencia y valor de la democracia*, Ed. Colofón, México, 1992, p. 82 y ss.

Entender correctamente el principio de mayoría, implica que bajo ninguna óptica se acepte que en todo caso debe triunfar la voluntad del mayor número, sino en aceptar la idea de que bajo el efecto de este principio es posible la coexistencia de otros grupos menores que en su conjunto representan los sectores reales de la sociedad.

La realización de esa racionalización no sólo se satisface con la presencia de una minoría en el órgano legislativo, **sino que es condición sine qua non, que la mayoría respete de manera irrestricta las reglas que han sido diseñadas para la protección de aquélla.**

Ciertamente, para preservar la esencia del Estado democrático es necesario que el principio de minoría se incorpore junto al de mayoría en la adopción de decisiones, **pero especialmente en la deliberación.** Este principio permite proteger a los parlamentarios de minoría, dado el igual valor político de sus opiniones.

También he expresado que el tránsito hacia un Estado constitucional y democrático de Derecho, supone la aparición del principio de igualdad como elemento característico y con él la ruptura de la homogeneidad, entre aquellos que, con intereses muy diferentes, cuando no contrapuestos, están llamados a participar en la elección de sus representantes y en la adopción de decisiones.

En un Estado constitucional y democrático de Derecho, el principio mayoritario que hace que los más decidan, resulta insuficiente; es imprescindible el principio minoritario que involucre a los menos en un proceso de adopción de decisiones, donde si bien estos no van a resolver, al menos sí deben intervenir en la deliberación como una exigencia de los principios de igualdad y pluralismo político, porque el Estado democrático no sólo es aquel donde la mayoría siempre tiene razón, **sino también donde las razones de las minorías tienen posibilidad de ser discutidas y las reglas que las protegen son respetadas.**

A mi juicio y contrario a lo que determinó la mayoría del Pleno, garantizar la supremacía de la Constitución General de la República, pasa también por garantizar que en los ámbitos parlamentarios, las minorías no sean sojuzgadas por las mayorías que son entidades titulares del poder soberano.

El Estado democrático exige la aplicación de los principios mayoritarios, justamente, donde haya decisiones, y la aplicación de un principio minoritario, en donde haya deliberación, **siendo indispensable que esta dinámica esté protegida por reglas y que esas reglas no sean violentadas.**

En el Estado mexicano, el medio de regularidad constitucional para dotar de protección a las minorías, cuando éstas, entre otros supuestos, ven violadas las reglas del proceso parlamentario que hacen posible su participación en la deliberación democrática, es la acción de inconstitucionalidad, puesto que por su conducto se permite el control de las normas y actos aprobados por la mayoría, que vulneren sus prerrogativas.

La ejecutoria aprobada por la mayoría declara infundado el concepto de invalidez en el que se adujeron violaciones al proceso legislativo de reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, bajo el argumento de que, si bien, existieron diversas irregularidades durante su secuela, éstas deben ser subsanadas con la aprobación del Pleno de ambas Cámaras del decreto respectivo (Diputados y Senadores), toda vez que existía la urgencia de su aprobación, para cumplir con el plazo de un año, fijado en el Artículo Sexto Transitorio del Decreto de reforma a los artículos 6o. 41, 85, 97, 99, 108, 116, 122 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007.

En primer término, quiero poner de relieve que del expediente de la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa, quedó demostrado que en la Cámara de origen, se dispensaron la primera y segunda lectura del dictamen, y que fue votado en un sólo acto, en lo particular y en lo general.

Asimismo, quedó acreditado que en la Cámara revisora se dispensó de todo trámite interno, ni siquiera se turnó a comisiones, sino que se pasó directamente a discusión y votación, en razón de la urgencia del caso, apoyando tal decisión en que se trataba de cuestiones electorales, y ante la inminencia del próximo proceso electoral y los plazos constitucionales de veda legislativa en la materia.

También se probó que entre las fechas en que la Cámara de origen tuvo listo su dictamen y lo apruebo; esto es, el veintiuno de abril de dos mil ocho, a la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación, el veintiocho siguiente, mediaron sólo siete días, más aún, el grueso importante del proceso legislativo en ambas Cámaras, se llevó a cabo en prácticamente 4 días de trabajo, pero además, descontando los días en que no había siquiera dictamen o minuta a consideración, en un solo día en cada Cámara.

Estimo que la ejecutoria soslaya que las violaciones formales también son trascendentes cuando inciden en la calidad de la decisión, tal es el caso, cuando la comisión de dichas irregularidades tiene como finalidad impedir la participación de las minorías en el debate legislativo, pues con ello se vulneran los valores de la democracia representativa. Así lo ha sostenido el Tribunal Pleno en la jurisprudencia P.J. 35/2007, con el rubro y texto siguientes²:

"LEY DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES Y CODIGO PENAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL DECRETO POR EL QUE SE REFORMARON DICHS CUERPOS LEGALES FUE EMITIDO VIOLANDO LOS VALORES DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA (DECRETO 253 PUBLICADO EN EL PERIODICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 16 DE OCTUBRE DE 2006). Como el citado decreto fue aprobado con base en una supuesta urgencia que dio lugar a la dispensa de ciertos trámites del procedimiento legislativo previsto en la legislación del Estado de Baja California, lo que impidió que las distintas fuerzas políticas conocieran de la iniciativa planteada, en virtud de que fue presentada el mismo día en que se discutió, esto es, no se conoció previamente por los demás integrantes del Congreso, dispensándose por la mayoría el que fuera dictaminada por las Comisiones respectivas, no puede considerarse que la aprobación de tal decreto sea el resultado del debate democrático que debe existir en todo órgano legislativo, máxime cuando tampoco se justificó la supuesta urgencia, sin que la circunstancia de que algunos diputados de las distintas fuerzas políticas que integran el Congreso del Estado hicieran valer los argumentos que estimaran pertinentes, a favor y en contra de la iniciativa, subsane tal violación al procedimiento legislativo, ya que se actualizó dentro de la sesión el mismo día de su presentación, por lo que es evidente que el órgano legislativo no tuvo suficiente tiempo para conocer y estudiar dicha iniciativa legal y, por ende, para realizar un debate real sobre ella, en el que las minorías estuvieran en posibilidad de hacerse oír. Además, de la propia votación con la que fue aprobada la reforma (13 votos a favor, 12 en contra) se advierte que existió una mayoría parlamentaria que logró imponerse aprovechando un mecanismo legal que no fue instituido para tales fines, sino únicamente para casos excepcionales que razonablemente justifiquen la urgencia de su aprobación, y en los que deberán observarse los principios democráticos que deben regir todo debate parlamentario; máxime cuando se trata de normas generales bajo las cuales pretende llevarse a cabo el proceso electoral en el Estado que, por ende, inciden totalmente en el sistema democrático mexicano. Por consiguiente, de la evaluación global del procedimiento que condujo a la aprobación del Decreto 253 se advierte la existencia de violaciones procedimentales con un efecto de invalidación respecto del mismo, por haberse emitido violando los valores de la democracia representativa".

Efectivamente, a mi juicio la aprobación del Decreto no se ajustó al procedimiento legislativo, debido a que se dispensaron diversos trámites parlamentarios, violaciones que contravienen a los principios de la democracia representativa, específicamente, a los de protección de las minoría y pluralismo, tendentes a lograr que la aprobación de una ley sea producto de la deliberación de todas las fuerzas representativas en los órganos legislativos y de que las mayorías no se impongan a las minorías sin respetar las formalidades que las leyes establecen para tal efecto.

En el presente caso, el Poder Legislativo estaba obligado a observar lo dispuesto en los artículos 71, primer y segundo párrafos, 72 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, relacionados con la presentación de iniciativas, deliberación y aprobación de los dictámenes con proyectos de Decreto.

Al respecto, conviene poner de relieve que si a la iniciativa de aprobación del Decreto combatido, solamente mediaron solamente cuatro días, es inconcuso que como correctamente lo alegó el Partido Convergencia, el procedimiento se caracterizó por la dispensa de trámites y omisión de formalidades previstas en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Sobre este tópico, conviene tener en cuenta que el artículo 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por uno o varios miembros de las Cámaras, pasarán desde luego, a Comisión, en los términos siguientes:

² Esta jurisprudencia aparece publicada en Novena Epoca del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 993.

"Artículo 56. Las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por uno o varios miembros de las Cámaras, pasarán desde luego a Comisión".

Ahora bien, en el presente caso, el Dictamen con proyecto de Decreto se sometió a la consideración y votación del Pleno del Senado el veintiuno de abril de dos mil ocho; empero, como ya lo dije, en esa sesión se dispensaron, sin justificación alguna, la primera y segunda lectura, sometiéndose el asunto a discusión de inmediato, en contra del texto expreso del artículo 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el cual prevé que para dispensar los requisitos de aprobación de cualquier Dictamen, es indispensable que por acuerdo expreso de la Cámara se aluda una situación de urgencia u obvia resolución, situación que no quedó acreditada en el presente asunto; siendo además necesario que esa calificación o acuerdo se tome por el voto de las dos terceras partes de los individuos que estén presentes, en la sesión en que se haga el planteamiento, situación que tampoco se cumplió en el presente caso

Lo que aconteció en la especie fue que la dispensa para omitir la primera y segunda lectura del Dictamen impugnado se aprobó a propuesta del Presidente del Senado, sin que exista fundamento legal que prevea esa hipótesis, bajo la consideración de que éste había sido publicado en la Gaceta del Senado de ese día.

También quedaron probados vicios en el proceso por parte de la Cámara de Diputados. Primordialmente, la relativa a que sin mediar turno de alguna comisión dictaminadora, el veinticuatro de abril de dos mil ocho, se puso en conocimiento del Pleno de la Cámara el Dictamen respectivo, el cual fue aprobado por la mayoría, mediante la dispensa de todos los trámites legislativos, incluido el turno a comisiones, para proceder al análisis y discusión directamente por el Pleno de ese cuerpo legislativo.

Lo anterior pone de manifiesto que no se siguieron las formalidades previstas en los preceptos 59 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Sobre estas premisas, es inconcuso que si en el concepto de invalidez relativo, el Partido accionante esgrimió que debido a la premura con la que se discutió el Dictamen, no fue posible contar con el tiempo para conocer y estudiar su contenido, así como para llevar a cabo un debate real sobre éste, tales irregularidades sí trascendieron a la calidad de la decisión legislativa, violentando con ello los principios de pluralismo político y protección a las minorías parlamentarias.

De esta forma, pienso que la resolución que adoptó el Tribunal Pleno está basada en un argumento mayoritario que de ninguna manera puede convalidar las violaciones sucedidas durante el proceso legislativo, pues ello equivaldría a desconocer por completo la finalidad de este tipo de normas.

Además, juzgo que era fundado el argumento en el que el Partido Convergencia alegó que el hecho de que el Decreto respecto normara la materia electoral, no fue una justificación válida para tratar este proyecto de ley como urgente y dispensar absolutamente todo trámite.

Con respaldo en estos argumentos, no coincido con la sentencia mayoritaria que reconoce la validez del procedimiento legislativo que dio origen al decreto impugnado, pues me parece que, evaluado en su integridad, dicho procedimiento debió estimarse violatorio de los valores de la democracia representativa y, por ende, decretarse su invalidez.

El Ministro, **Juan N. Silva Meza**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **José Javier Aguilar Domínguez**.- Rúbrica.

EL CIUDADANO LICENCIADO JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de ciento tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia de nueve de julio último 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, y al voto particular que formula el señor Ministro Juan N. Silva Meza. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, en cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en el punto cuarto resolutivo de dicha sentencia.- México, Distrito Federal, a primero de septiembre de dos mil ocho.- Rúbrica.