

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

**LEY DE PARTICIPACION  
CIUDADANA**

**SERIE DEBATES  
PLENO**

MÉXICO 1996





Primera edición 1996.

Primera reimpresión 2000.

ISBN-968-6145-75-3

Impreso en México.

Printed in Mexico.

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación.

# **LEY DE PARTICIPACION CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL**

***Acción de Incostitucionalidad 1/95***

**No. 3, Año 1996**

**LA EDICION DE ESTA OBRA ESTUVO AL CUIDADO  
DE LA COORDINACION GENERAL DE COMPILACION Y  
SISTEMATIZACION DE TESIS DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

**LEY DE PARTICIPACION  
CIUDADANA DEL  
DISTRITO FEDERAL**

**SERIE DEBATES  
PLENO**

MÉXICO, 1996



## **DIRECTORIO**

### **Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis:**

Luz María Díaz Barriga de Silva (Coordinador)  
Leticia Mungía Santa Anna (Directora General del  
*Semanario Judicial de la Federación*)

Copyright  
Derechos reservados

Registrado como artículo de 2a. clase en la Administración Local de  
Correos de México, D.F., el 21 de septiembre de 1921

Editorial Themis Av. Patriotismo 889-4o. Piso. Del Benito  
Juárez. 03910 México,D.F. Tels.563-1822  
563-1319 563-1039



# Índice

	Página
<b>PRESENTACIÓN</b>	IX
<b>SÍNTESIS</b>	XI
<b>DEBATE REALIZADO EN SESIÓN PÚBLICA</b>	1
<i>Ministro Juventino V. Castro y Castro</i>	2
<i>Ministro Juan Díaz Romero</i>	4
<i>Ministro Genaro David Góngora Pimentel</i>	10
<i>Ministro Juan N. Silva Meza</i>	16
<i>Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo</i>	19
<i>Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano</i>	24
<i>Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia</i>	26
<i>Ministro Mariano Azuela Güitrón</i>	28
<i>Ministro Humberto Román Palacios</i>	38
<i>Ministra Olga María del C. Sánchez Cordero</i>	39
<b>VOTACION</b>	40
<b>DECLARATORIA</b>	42
<b>SENTENCIA</b>	45
<b>VOTO PARTICULAR</b>	183
<b>VOTO DE MINORIA</b>	203
<b>TESIS</b>	233





# Presentación

Por acuerdo de los señores Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se determinó hacer del conocimiento público los debates de los proyectos que requieran un tratamiento singular por su relevancia jurídica, social, económica o política y así, proporcionar al lector los razonamientos lógicos vertidos en discusión grupal sobre asuntos de gran trascendencia, que le permitan comprender con mayor amplitud los motivos individuales que determinan el sentido de una resolución.

Esta edición estará integrada por la versión taquigráfica revisada, la votación del asunto, la declaratoria, la sentencia, los votos particulares o minoritarios, que en su caso se formulen, y las tesis que se generen. Lo novedoso de esta publicación es que contendrá todos los elementos necesarios para realizar un estudio totalizador de un tema importante.

Se publica la versión taquigráfica, pero no en su literalidad, sino una transcripción revisada, porque la expresión oral improvisada tiene la desventaja de apoyarse en giros irregulares y en otras formas de expresión que, al reproducirse por escrito, pueden resultar confusas, carentes de sintaxis, redundantes o afectadas por algún otro defecto. La revisión se realizó con un estricto apego a las siguientes reglas: 1.—Se corrigió la sintaxis solamente en aquello que resultaba indispensable, de tal manera que el documento refleja la natural forma de expresión de los Ministros que participaron en la discusión; y 2.—Se suprimieron de los discursos aquellas partes reiterativas o desarticuladas que interrumpían la continuidad de las ideas y de los conceptos expuestos. El resultado es un documento que refleja fielmente lo acontecido en sesión.

Ministro José Vicente Aguinaco Alemán  
Presidente de la *Suprema Corte de Justicia de la Nación*.





# Síntesis

1.—Por escrito presentado el día 3 de julio de mil novecientos noventa y cinco, el treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal demandó la inconstitucionalidad de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (artículos 60 al 68 y 71), por cuanto no permite que los partidos políticos postulen candidatos para el cargo de consejero ciudadano, ni que los candidatos independientes ya registrados utilicen propaganda partidista (lemas, emblemas, colores u otros signos de identificación de los partidos políticos) en la realización de sus campañas.

2.—El día 10 del propio mes, el Ministro instructor desecharó la demanda porque consideró que mediante ella se pretende impugnar normas de carácter electoral. Fundó esa decisión en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, y en su ley reglamentaria, los cuales disponen que las acciones de inconstitucionalidad no proceden en contra de normas de carácter general que "se refieran a la materia electoral".

3.—Los demandantes hicieron valer recurso de reclamación, el cual se resolvió el día 4 de septiembre de mil novecientos noventa y cinco, declarándolo fundado, pero únicamente por falta de oportunidad en la decisión. Se consideró que ni la ley, ni la doctrina, ni la jurisprudencia precisan qué se debe entender por "materia electoral", motivo por el cual, era el caso de admitir la demanda a trámite y reservar el estudio de dicho concepto para la resolución final.

4.—Como resultado de lo anterior, el Ministro instructor admitió la demanda, substanció el procedimiento en los términos que ordena la ley; y, satisfechos todos los trámites, presentó proyecto de resolución, el cual fue discutido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el martes

31 de octubre de mil novecientos noventa y cinco, habiéndose resuelto por mayoría de seis votos que se sobresee por improcedente la acción de inconstitucionalidad intentada.

### **PUNTO CENTRAL DE LA DISCUSION**

El proyecto que se puso a la consideración del Pleno de Ministros dice, en lo que interesa, que son normas de carácter general que tienen como contenido la materia electoral "aquellas que regulan la elección, por parte de los ciudadanos, de los órganos del Estado que integran la representación nacional de la Federación, los Estados o Distrito Federal y Municipios, y con las cuales se pretenda hacer posible el acceso de los propios ciudadanos al ejercicio del poder público.

Seis Ministros estuvieron de acuerdo con esa definición de la "materia electoral", en lo esencial; y estuvieron de acuerdo, también, en que los Consejos Ciudadanos que establece la Ley de Participación Ciudadana reclamada, son órganos de poder público, motivo por el cual las normas generales concernientes a la elección de sus integrantes quedan comprendidas dentro de la materia electoral. En esas consideraciones esenciales se apoya la improcedencia de la acción y el sobreseimiento que se decretó.

El criterio del Ministro Ponente fue en el sentido de que los Consejos Ciudadanos no son órganos de poder y, por esa sola razón, consideró que la elección de sus integrantes no corresponde a la materia electoral. Añadió que se debe entrar al estudio de fondo y que se debe reconocer la validez de la Ley de Protección Ciudadana porque no adolece de los vicios de inconstitucionalidad que aducen los promoventes.

Otro grupo de cuatro Ministros no estuvo de acuerdo con el concepto de "materia electoral" que se propuso en el proyecto porque, desde su punto vista, esa materia se configura exclusivamente con las disposiciones que regulan el proceso electoral y no comprende, por ende, los derechos políticos que anteceden a la elección; entre ellos, el derecho que tienen los partidos políticos para postular candidatos, establecidos en el artículo 41 del Pacto Federal. Dichos Ministros manifestaron, además, que la acción ejercida se debió declarar procedente y fundada porque, a su juicio, la ley reclamada sí viola la Constitución.

Como resultado de lo anterior se deben integrar al expediente tres documentos: a).—La sentencia de mayoría, que es la que resuelve el asunto, en los términos ya indicados, cuyo engrose le fue encomendado por el Presidente de la Suprema Corte al Ministro Juan Díaz Romero; b).—El proyecto

del Ministro Juventino V. Castro y Castro, quien manifestó que lo sostiene como "voto particular"; y c).—Otro "voto de minoría" que redactarán los cuatro Ministros que no estuvieron de acuerdo con el sobreseimiento aprobado por la mayoría.





# Debate Realizado en Sesión Pública

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

TRIBUNAL EN PLENO

**SESION PUBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE  
DE JUSTICIA DE LA NACION, CELEBRADA EL MARTES TREINTA Y  
UNO DE OCTUBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTAY CINCO.**

*Presidente: Señor Ministro licenciado: José Vicente Aguinaco Alemán.*

*Asistencia: Señores Ministros licenciados:*

*Sergio Salvador Aguirre Anguiano*

*Mariano Azuela Güitrón*

*Juventino V. Castro y Castro*

*Juan Díaz Romero*

*Genaro David Góngora Pimentel*

*José de Jesús Gudiño Pelayo*

*Guillermo I. Ortiz Mayagoitia*

*Humberto Román Palacios*

*Olga María del C. Sánchez Cordero*

*Juan N. Silva Meza*

Inició la sesión a las once horas con cuarenta y cinco minutos.

**C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD NUMERO 1/95, PROMOVIDA POR: FAUZI HAMDAN AMAD Y OTROS, EN SU CARACTER DE INTEGRANTES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL. LA PONENCIA ES DEL SEÑOR MINISTRO JUVENTINO V. CASTRO Y CASTRO Y EN ELLA SE PROPONE: DECLARAR LA VALIDEZ DE LOS ARTICULOS DEL 60 AL 68 Y 71 DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PUBLICADA EL 12 DE JUNIO DE 1995.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Castro y Castro.

**SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO:** Gracias señor Presidente. En esta acción de inconstitucionalidad 1/95, como saben los señores Ministros fue nombrado Ministro instructor por el señor Presidente siguiendo un orden previo establecido al respecto. Es del conocimiento de los señores Ministros la importancia de este asunto; es la primera acción de inconstitucionalidad que se plantea en nuestro sistema jurídico; es de reciente creación y las modificaciones de diciembre del año pasado, entraron en vigor este año; es además, la primera de las acciones en que se plantea el análisis, la resolución de lo que debe entenderse por materia electoral en los términos ordenados por nuestra Constitución. Por ello, y siendo esto una audiencia pública, recordaré algunos detalles que son del perfecto conocimiento de este Pleno, pero quizá no tanto de la opinión pública.

Con base en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, aplicable a acciones de inconstitucionalidad por disposición expresa, el Ministro instructor tenía que examinar ante todo, si existían motivos manifiestos e indudables de improcedencia en la acción intentada.

De acuerdo con mi interpretación, en su oportunidad deseché la demanda por considerar que estábamos en un caso de "materia electoral" y que, por lo tanto, no era procedente tramitar y sustanciar la demanda correspondiente. Afortunadamente cabe el recurso de reclamación, precisamente para consultar a todo el sínodo sobre si esta primera impresión del Ministro instructor es correcta o incorrecta; así sucedió en el caso: Los accionantes interpusieron el recurso de reclamación y éste se trató como es del conocimiento público, fue ponente el señor Ministro Díaz Romero y él propuso que se considerara que no había motivo manifiesto e indudable de improcedencia; que se debería de aceptar la demanda, tramitarla, sustanciarla, y a esta proposición del señor Ministro Díaz Romero, yo me adherí; primero, porque el proyecto estaba formulado por un Ministro que merece todo mi respeto y toda mi atención, y que hacía un análisis excelente de la dispo-

sición en la que me fundamenté para desechar la demanda y, además, porque el proyecto contenía un párrafo final que decía: No es motivo manifiesto e indudable, pero tendrá que examinarse en su momento oportuno la procedencia o improcedencia de la acción. La segunda razón por la cual me adherí a esa resolución, es porque las partes interesadas en este asunto, dos de ellas: El procurador general de la República y el jefe del todavía Departamento del Distrito Federal, no coincidían en sus puntos de vista; esto llevaba a la conclusión sencilla de que no era ni manifiesta ni indudable la improcedencia; me adherí, y acogiéndome al mandato de este Pleno, substancié en todos sus términos y de acuerdo con la ley, este asunto, que ahora viene finalmente al conocimiento de los señores Ministros, ya mediante una proposición concreta, que estoy obligado a presentar y que he circulado con la suficiente antelación. El proyecto contiene una estrategia, una metodología para poder analizar estas cuestiones. Claro que la primera es: ¿la acción es procedente o improcedente a la vista de la prohibición constitucional de que este Pleno conozca de cuestiones de asuntos en materia electoral? Esto era el punto toral que yo tenía que abordar de inmediato; comprendí que la única forma de poder llegar a algo satisfactorio para ser presentado a los señores Ministros era a la manera del derecho penal, perdón por la distorsión profesional; lo que se necesitaba era una definición de la materia electoral prohibida por el artículo 105 constitucional, en forma tal, que partiendo de esa definición como marco legal, como tipicidad, se pudiera empezar a desarrollar todo este tema, como lo he hecho en el proyecto. En la página ciento veinticuatro de mi proyecto, los señores Ministros han observado ya la proposición que yo hago bajo estos términos: "Para los efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, debe entenderse que son normas de carácter general que tienen como contenido la materia electoral, prohibidas de ser examinadas por la Suprema Corte, de acuerdo con el artículo 105 constitucional, aquellas que regulan la elección por parte de los ciudadanos de los órganos del Estado que integran la representación nacional en la Federación, los Estados o el Distrito Federal y Municipios, y con las cuales se pretenda hacer posible el acceso de los propios ciudadanos al ejercicio del poder público". Proponer esta definición es una cuestión y examinar un asunto para ver si se ajusta o no a ella, es otra cuestión; por ello, párrafos adelante digo: "Si bien la Ley de Participación Ciudadana, en la parte que se impugna, contiene normas generales de carácter electoral, éstas no establecen las bases legales a que habrá de sujetarse la designación de algunos de los órganos de Gobierno del Distrito Federal, los cuales por disposición del inciso b), de la fracción I, del artículo 122 de la Constitución Federal, no comprenden al Consejo de Ciudadanos, sino únicamente a la Asamblea de Representantes, al jefe del Distrito Federal y al Tribunal Superior de Justicia, y de todos ellos, sola-

mente al segundo le antecede de manera directa el sufragio, como procedimiento para su integración". Ante esta definición y en el examen que yo hago, considero que sí es procedente entrar al estudio de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los artículos 60 al 68 y el 71 de esta ley que estamos examinando. Por ello, entro al fondo del asunto.

Al final de la página ciento treinta, y al comienzo de la ciento treinta y uno fundamento mi conclusión final, en el sentido de declarar la validez de los artículos 60 al 68 y 71 de la Ley de Participación Ciudadana. Lo anterior porque los conceptos de nulidad que formula la parte actora, resultan inoperantes para declarar la invalidez de la Ley de Participación Ciudadana, en la parte que se reclama, toda vez que de estimarse fundados, equivaldría tanto como a desconocer la voluntad de los legisladores federales, al declarar virtualmente también por parte de este Alto Tribunal, la inconstitucionalidad del artículo 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, sin audiencia de las Cámaras que componen el Congreso de la Unión, lo cual implica una franca violación a lo dispuesto en los incisos a) y b), de la fracción II del artículo 105 constitucional, los cuales facultan al 33% de cada una de dichas Cámaras, para iniciar una acción de inconstitucionalidad, contra una ley expedida por el Congreso Federal, única manera con la cual en la actualidad puede plantearse la nulidad con efectos generales de las leyes expedidas por ese órgano legislador. Muchas gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DIAZ ROMERO: Gracias señor Presidente. Viendo el proyecto del señor Ministro Castro y Castro uno llega a pensar que pocas veces se tiene la oportunidad de ver un proyecto tan meritorio como éste; el señor Ministro Ponente se hace cargo en él de las partes fundamentales que se le han planteado; las va tratando con prudencia y decoro; examina la cuestión de la improcedencia planteada por las demandadas, derivada de la circunstancia de que estamos en presencia —al decir otra de ellas—, de una cuestión que es propia de la materia electoral; trasciende este aspecto de la improcedencia y examina otra cuestión de improcedencia derivada de la circunstancia de que se ha impugnado la Ley de Participación Ciudadana, pero no el Estatuto Jurídico del Distrito Federal; finalmente entra a examinar lo que se considera el fondo del asunto para proponernos la validez de los artículos impugnados.

Quisiera yo regresar un poco para ver con más detenimiento la cuestión de la improcedencia relativa a que estamos en presencia de "materia electoral".

Aquí yo creo que debemos de reconocer que estamos en deuda los señores Ministros con el doctor Castro y Castro, en virtud de que nos está presentando una definición de lo que es “materia electoral”; esta definición es imprescindible hacerla, y se la debemos al intelecto, a la pluma del doctor Castro y Castro.

Es indispensable examinar y llegar a una conclusión al respecto, debido a que el propio artículo 105 constitucional, tanto en la materia de controversias constitucionales como en la materia de la acción de inconstitucionalidad, le da facultades a la Suprema Corte de Justicia para dirimir este tipo de cuestiones, pero le impone una prohibición, le establece una veda: El Constituyente quiere que la Suprema Corte se pronuncie al respecto, con una excepción, que corresponde a las leyes en materia electoral ¡Eso no puede ser examinado por la Corte! ¡nos está vedado!

Pero resulta que en ninguna parte se establece la definición de lo que es “materia electoral”.

Cuando tuve oportunidad de examinar previamente esta cuestión con motivo del recurso de reclamación, interpuesto en contra del auto de desechamiento de la demanda, me percaté de que ni el Constituyente, ni el legislador, ni la exposición de motivos precisan lo que es esta materia, prohibida para la Suprema Corte de Justicia.

Entonces, cuando el señor Ministro Ponente llega a esta determinación, hay que estarle muy reconocido; veo que para llegar a esta conclusión, sigue pasos muy propios de todo Juez: acude al derecho positivo. Este procedimiento ha implicado que se tomen en consideración los artículos correspondientes de la Constitución (el artículo 41, el artículo 60, aquellos artículos que establecen la elección de diputados, senadores, gobernadores, etcétera), y llega a una conclusión con la cual yo estoy esencialmente de acuerdo y que vale la pena volver a leer, dice que: “Para los efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, debe entenderse que son normas de carácter general que tienen como contenido la materia electoral, aquellas que regulan la elección por parte de los ciudadanos, de los órganos del Estado que integran la representación nacional en la Federación, los Estados o Distrito Federal y Municipios, y con los cuales se pretenda hacer posible el acceso de los propios ciudadanos al ejercicio del poder público; repito que yo estoy esencialmente de acuerdo con esta definición, que está deducida del derecho positivo.

Si la desglosamos un poco vemos que aparecen los siguientes elementos básicos:

Primero.—La selección o nombramiento de las personas que han de fungir como titulares de ciertos órganos de poder público.

Segundo.—Que estos órganos de poder son representativos de la ciudadanía, de modo nacional, como puede ser el Presidente de la República, o de modo sectorial o parcial, como pueden ser los gobernadores o los presidentes municipales.

Tercero.—Que no se trata de cualquier clase de sufragio sino precisamente el voto de los ciudadanos dentro de una característica netamente democrática, resguardada por la Constitución y esto es obvio, creo yo, porque, por ejemplo, cuando estamos en presencia de la designación o selección de personas que van a ocupar cargos dentro de un comisariado ejidal, dentro de un condominio, dentro de una sociedad anónima, estamos ciertamente hablando de elecciones, pero no de la materia electoral a la que se refiere la Constitución. Estas características, son las que pueden darnos la configuración fundamental para resolver este problema, pues, como dice el señor Ministro Ponente, son las que tipifican la materia correspondiente.

En lo que yo no estoy de acuerdo es en el sentido de que, partiendo de esta tipificación, se encuentre que los consejeros ciudadanos no son órganos de poder. A mi entender, desde mi modesto punto de vista, estos consejeros ciudadanos, son verdaderos órganos de poder, no con todas las características que pudíéramos encontrar en otros órganos, pero no cabe duda, al menos para mí, de que sí lo son.

Al respecto, el señor Ministro Ponente, nos instruye en su proyecto, cual debe tomarse en cuenta lo que establece el artículo 122 de la Constitución; este artículo establece lo siguiente: “El Gobierno del Distrito Federal —fracción I— ... Corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en el que se determinarán ... —inciso 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...” y ahí termina la descripción, la enumeración de lo que aparentemente son los únicos órganos locales del Gobierno del Distrito Federal.

Yo veo que esta fracción y este inciso del artículo 122 no nos da toda la idea cabal de lo que son los órganos del Gobierno del Distrito Federal; en primer lugar, en esta definición no se encuentra el Presidente de la República y no cabe duda que el Presidente de la República es órgano de gobierno en el Distrito Federal; no está el Congreso de la Unión y no cabe duda que tam-

bien es órgano de Gobierno del Distrito Federal, y tampoco están los delegados que son órganos de gobierno.

Hay que acudir pues, con más apertura a lo que establece el artículo 122, el mismo artículo que acabo de leer, pero en la parte inicial, allí donde dice que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de Gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos que establece esta Constitución. Si uno se pone a pensar en esta definición más general y que yo considero un poco más apegada a lo que se busca, encontraremos que efectivamente los consejeros ciudadanos están incluidos dentro de esta definición, puesto que son órganos representativos elegidos democráticamente, representan a las partes correspondientes de las demarcaciones de su Delegación son órganos de gobierno.

Vayamos a otra argumentación que se da y que deriva de lo establecido en el artículo 115 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal; se dice que de ahí puede entenderse que estamos en presencia de órganos que no son, no ejercen poder y dice el artículo 115 lo siguiente: "Los Consejos de Ciudadanos son independientes de la Administración Pública del Distrito Federal...". De esta afirmación, de esta parte del artículo 115, se pretende deducir que no forman parte de la Administración Pública del Distrito Federal, tomando la palabra o el término "independiente", como si fueran ajenos a la Administración Pública del Distrito Federal; a mí me parece que no podemos hacer esa interpretación de carácter literal; tenemos que examinarlo a la luz del resto del artículo, dice la parte siguiente del mismo precepto: "... Para el ejercicio de sus funciones y operaciones como órganos de representación vecinal y participación ciudadana, en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal que le proponga el jefe del Distrito Federal, la Asamblea de Representantes preverá una asignación de recursos para apoyo de cada Consejo, que se ejercerá por ministración de la Delegación respectiva. De dicha suma, se otorgará una compensación económica para los consejeros por su asistencia a las sesiones ordinarias del Pleno...". De la lectura de este párrafo segundo se ve, a mi entender, con mayor claridad, que cuando la primera parte habla de independencia, no está aludiendo a que este tipo de órganos tan novedosos, estos órganos que estamos viendo por primera vez establecidos en el Distrito Federal, son ajenos a la Administración Pública del Distrito Federal. De ninguna manera lo que pretende decir es que son autónomos respecto de la jerarquía centralizada y hasta descentralizada del Distrito Federal; es el ejercicio de un ensayo que se está haciendo para poner a más cerca el control que puede provenir de las zonas vecinales, de las demarcaciones, de la delegaciones, con las autoridades centralizadas; pero esto no quiere decir

que sean ajenos a la administración, no podría yo concebir un órgano con las características y funciones que tiene, que se las da el Estatuto y que se las da en la ley, si no estuviera enclavado de alguna manera en alguno de los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo o Judicial; y a mi entender no cabe duda que está enclavado dentro de la administración pública con facultades muy específicas.

Marginalmente debo decir que otra idea me parece fundamental y que se desprende del artículo 115 de la Ley de Participación Ciudadana; es el resguardo, el poner en protección completa el funcionamiento de los consejeros ciudadanos respecto de la jerarquía administrativa centralizada del Distrito Federal, que sean autónomos, que puedan decir con libertad todas aquellas censuras que puedan ver de la supervisión de la vigilancia que tengan sobre el actuar de las autoridades del Distrito Federal. Y yo me pongo a pensar, ¿no será también que esto se haya tomado en cuenta para evitar que los consejeros ciudadanos puedan ser influenciables por una filiación política? Es posible que así sea, si de lo que se trata es de resguardar la autonomía de los consejeros ciudadanos y se les está protegiendo por la vía de decir que no puede la jerarquía administrativa del Distrito Federal influir en sus determinaciones o proposiciones; si dejamos viva la cuestión de que vengan con filiación política, aquello que se está cuidando tanto por la vía administrativa subrepticiamente, por la vía subterránea de la línea política, se estará influenciando a los consejeros ciudadanos y entonces éstos en lugar de actuar con entera autonomía, estarán siguiendo una línea partidaria, ¿cuál? pues seguramente la de los que están en el poder y que provienen de un determinado partido. Digo esto marginalmente.

Sigo viendo la Ley de Participación Ciudadana y veo que dentro de las funciones que se le otorgan a ellos, aparecen algunas veces con más claridad que otras algunas atribuciones que los cataloga netamente como autoridades, como órganos de poder. Dice por ejemplo el artículo 131: "De conformidad con lo dispuesto por la fracción I del artículo 129 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, los términos de la aprobación del Consejo de Ciudadanos respecto de los programas operativos anuales delegacionales, se sujetará a lo siguiente: I.—Los programas serán presentados al Pleno del Consejo de Ciudadanos por el Delegado en la sesión de dicho Pleno inmediata posterior a la fecha de publicación del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. El Delegado hará una explicación de su contenido, del impacto presupuestal y de los beneficios que con su ejecución se generarían a los habitantes de la Delegación...; III.—La Comisión de Trabajo deberá presentar el proyecto de acuerdo en la sesión ordinaria del Pleno inmediata posterior a la presentación del mismo, en la que deberá acordarse; y IV.—De no aprobarse, se continuará aplicando el programa

anterior en lo conducente y en su caso, el Delegado dictará las medidas provisionales de carácter general tendientes al ejercicio de las atribuciones o funciones de que se trate. El Delegado formulará adecuaciones y presentará una nueva propuesta dentro de los diez días siguientes al acuerdo de no aprobación, la que para ser rechazada requerirá el voto de las dos terceras partes de los miembros del Consejo de Ciudadanos, de alcanzarse esta mayoría, el Delegado realizará las adecuaciones". Hasta aquí la lectura del artículo 131, que es donde yo puedo ver con mayor claridad que se trata de funciones de poder, pues, de otra manera, no puede entenderse que tengan lo suficiente para parar todo un programa, todo un plan anual delegacional y no solamente para suspenderlo, sino inclusive para modificarlo. En la forma en que ello se pretende esto, para mí, representa una función en la que se está ejerciendo el poder; pero no solamente eso, inclusive, tratándose de aquellas funciones de pura gestión —me abstengo de leerlas porque ya ustedes conocen perfectamente bien el artículo de la ley— recordarán que tienen la función de gestionar aquellas funciones que consideren más apegadas a la Delegación, a su zona vecinal; y en este ejercicio de la gestión no cabe duda que están tomando parte y que están influyendo sobre la autoridad correspondiente a la que incluso pueden llamar para pedirle cuentas; y esa, aparentemente inocua función de gestión, bien puede lesionar derechos de particulares; pongamos por caso aquel en que un vecino en una zona residencial pretende construir un edificio de determinadas características que no van de acuerdo con el programa establecido por la Delegación o por el Distrito Federal; ahí entra el Consejo y entra con la función de gestor para que no se otorgue esa licencia.

También pienso que si de antemano les estamos quitando el carácter de autoridades, los estamos poniendo al margen de todo control constitucional, inclusive del amparo; y de antemano sabemos que no van a ser juzgados porque no son autoridad, cuando en realidad sí tienen ese carácter porque están influyendo en determinaciones que afectan a los particulares.

Una vez que llegamos a la conclusión de que sí son órganos de autoridad, sí son órganos que ejercen poder, es claro que sí les es aplicable perfectamente bien la definición sobre lo que es materia electoral.

Además la parte actora aduce que lo que ellos vienen pidiendo es solamente el derecho a postular candidatos: —resguardado para los partidos políticos—; postulación y registro de candidatos que, a juicio de la parte actora, no está dentro de la materia electoral propiamente dicha, sino que está antes, es un derecho previo.

Yo quisiera pensar que en este aspecto nuevamente hay que echar mano de las mismas argumentaciones, del mismo procedimiento y del mismo

método que se ocupó para determinar cuál es la materia electoral; y no hay más remedio que acudir, a lo que establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque, el propio artículo 122 constitucional lo está remitiendo, si bien es cierto que para la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Recordemos que en este aspecto no hay nada en relación con los consejeros ciudadanos, el esfuerzo que se está haciendo por parte de la Suprema Corte de Justicia es entenderlo, pero buscando una similitud, no una disposición de carácter expreso. Dice el artículo 122 en la parte que voy a leer que es la fracción III, inciso d), segundo párrafo: En lo relativo a la organización de la selección, declaración de validez de las mismas, otorgamiento de constancias de mayoría, así como para el contencioso electoral de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por los artículos 41 y 60 de la Constitución. Hasta aquí la lectura, y es obvio para mí que si se está remitiendo a los artículos 41 y 60 de la Constitución, también se está remitiendo al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que es su ley Reglamentaria. Acudiendo pues con estas posibilidades al código antes mencionado, uno tiene que encontrar que la materia de la postulación y la materia del registro de candidatos también se hayan dentro del aspecto electoral, así se advierte de manera muy clara de los artículos 174 y 175 y algún otro del código respecto del cual obviamente estamos acudiendo como similitud por analogía.

Por todas estas razones a que me he referido y reconociendo el meritorio proyecto del señor Ministro Castro y Castro y reiterándole el agradecimiento que le tenemos por el esfuerzo que ha hecho en el planteamiento de lo que es materia electoral, yo, sin embargo, difiero un tanto del proyecto porque a mi entender, las normas impugnadas sí corresponden a la “materia electoral”, la cual comprende la postulación y el registro de candidatos por los partidos. Por tanto, debe declararse la improcedencia y sobreseerse al respecto. Muchas gracias por su atención.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Góngora Pimentel.

**SEÑOR MINISTRO GONGORA PIMENTEL:** Hemos escuchado dos comentarios: el del señor Ministro Ponente que ha sostenido la procedencia de la acción de inconstitucionalidad y la constitucionalidad de los preceptos en debate, y también la intervención del señor Ministro Juan Díaz Romero que ha establecido su punto de vista acerca de la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad y el sobreseimiento. El señor Ministro Díaz Romero ha construido su argumentación en el sentido de que no puede hacerse una disfunción de esta materia para separar los derechos en debate; yo sostengo un criterio en este aspecto diferente, y a eso voy a limitar mi intervención, puesto que el problema planteado es la procedencia o

improcedencia de la acción de inconstitucionalidad relacionada con el significado de qué es materia electoral.

Conforme al artículo 105 fracción II de la Constitución, la acción de inconstitucionalidad, tiene por objeto que esta Suprema Corte de Justicia, resuelva sobre la contradicción que se formule entre una norma de carácter general y la Constitución, lo que reafirma el carácter de supremo intérprete de la Constitución, y sólo se previó como caso de excepción a la procedencia de dicha acción, aquel en que la norma se refiera a la materia electoral. De modo que la acción de inconstitucionalidad es la defensa idónea para combatir una ley de inconstitucional, nulificándola con efectos generales cuando la sentencia que la declare inválida se haya pronunciado por lo menos con el voto de ocho Ministros (si no hay el voto de ocho Ministros las cosas quedan igual); pero está fuera del objeto de esa acción, como caso de excepción, toda norma que se refiera a la materia electoral. Luego, en mi opinión, siendo una caso de excepción, la interpretación debe ser estricta sin pretender aumentar o restringir su alcance, sino que debe entenderse e interpretarse en sus términos, precisamente porque es la excepción a la procedencia de la acción; la acción de inconstitucionalidad, como toda acción, se concreta a través de una petición y de una causa de pedir, por lo que es preciso que haya un ente legitimado para abrir la vía constitucional que tiene por objeto que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, previo análisis de su procedencia, determine si una norma de carácter general es o no contraria a la Constitución, con lo que este órgano jurisdiccional de control constitucional como intérprete supremo no invade la competencia del Poder Legislativo, quien tiene la facultad para crearla, modificarla o derogarla, toda vez que sólo cuando la ley infrinja la Constitución, a través de esta instancia, puede determinarse que esa ley es nula, con efectos generales, pues los efectos de la sentencia se extienden a todo el conjunto de normas que dependen de la norma invalidada. La materia electoral que motiva la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad debe entonces ser examinada en forma estricta y, en mi opinión, no debe extenderse a normas que guarden relación con esa materia pero que por su contenido esencial regulen una materia o un derecho distinto.

No obsta a la conclusión anterior la circunstancia de que el artículo 19, fracción II de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional literalmente prevenga que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra normas o actos en materia electoral, porque los actos concretos del contenido que sea, no son materia ni motivo de análisis de la acción de inconstitucionalidad, sino únicamente las normas.

Consecuentemente, deben precisarse los límites jurídicos de la materia electoral, porque solamente ésta, por disposición del referido artículo 105,

fracción II constitucional, debe quedar fuera del objeto de la acción de inconstitucionalidad, y esto creo yo que debe hacerse, porque la regla general es que en un estado de derecho, como es el nuestro, todas las decisiones de los órganos de poder público, deben estar sujetas al examen judicial, entendiendo estas palabras, no en cualquier sentido impreciso o retórico, sino precisamente como justicia judicial plenaria. La acción de que se trata, es pues un instrumento destinado primordialmente a asegurar que la actuación del Poder Legislativo se mantenga dentro de los límites establecidos por la Constitución mediante la declaración de nulidad de las normas legales que violan esos límites.

En el caso, a fin de establecer si la acción de inconstitucionalidad es procedente o no, debe tenerse en cuenta que la causa de la contradicción entre la Ley de Participación Ciudadana expedida por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y la Constitución, se hace derivar fundamentalmente de que no comprende el derecho de los partidos políticos a designar candidatos para que integren las fórmulas que contendrán para ocupar los cargos de consejeros ciudadanos; de ahí que la acción de inconstitucionalidad que se promovió, solamente sería improcedente, si es que tal derecho de los partidos políticos constituyera por su esencia materia electoral, pues, de no ser así, la sentencia que se llegara a pronunciar tendría que ocuparse de si la ley impugnada es contraria o no a la Constitución, por no permitir a los partidos políticos el ejercicio de ese derecho que les confiere el artículo 41 de la Constitución, y resulta lógico que si la norma ordinaria restringe lo que se consagra en el ordenamiento supremo, aquella tiene un vicio de inconstitucionalidad que motivaría su anulación o invalidez. Por consiguiente, la premisa fundamental es delimitar jurídicamente, lo que debe entenderse por materia electoral; a este fin debe precisarse que por “materia” se entiende la sustancia con la cual está hecha una cosa; y en sentido figurado es tema o punto de que se trata, mientras que “electoral” es un adjetivo que califica al sujeto o a la acción de elegir; desde un punto de vista jurídico constitucional, la materia electoral, comprende la forma en que se da la intervención de los ciudadanos mexicanos en la designación de quienes ocuparán un cargo de elección popular esto es, el conjunto de actos coordinados establecidos en la ley para regular el acceso a los cargos públicos por medio del sufragio.

En efecto, la Constitución en los artículos 80., 90., 35, 55, 56 y 82, conceden al ciudadano mexicano el derecho de votar en los procedimientos electorales, para determinar a las personas que habrán de ocupar los cargos públicos de elección; conceden el derecho de ser electo para el cargo de elección ciudadana, el derecho de petición en materia política y de asociación para tomar parte en los asuntos políticos del país; y tales derechos no

son de carácter formal o adjetivo, sino que tienen un contenido material, político, que es previo a toda forma de su ejercicio; dicho de otra manera, se trata de derechos sustantivos que la Constitución otorga expresamente a todos los ciudadanos mexicanos que cumplan con las condiciones y requisitos que la misma exige para su ejercicio y que tienen una naturaleza esencialmente política, porque a través de esos derechos la actuación del ciudadano guarda una relación directa o indirecta con el poder público, en tanto que con el ejercicio de esos derechos, se da un vínculo entre gobierno y gobernados, pues para que se configure el órgano de gobierno la Constitución ha establecido el proceso electoral; por su parte el artículo 41 de la Constitución consagra la existencia de los partidos políticos como entidades de interés público y determina que la finalidad de éstos, es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios, ideas que postulan y mediante el sufragio; asimismo les otorga entre otros el derecho de usar los medios de comunicación social y a participar en las elecciones estatales y municipales. Esa finalidad y los derechos de los partidos políticos tienen un contenido eminentemente político y son de carácter sustantivo, porque tienen el objetivo primordial de que sus candidatos accedan al poder público mediante el sufragio. Asimismo el artículo 41 constitucional, remite a la ley en cuanto a la forma y procedimientos en que se pueden ejercitar tanto los derechos políticos de los ciudadanos como los de los partidos políticos, por lo que son las normas que tienen por objeto regular todos los actos y procedimientos en que se ejercitan esos derechos, las que deben calificarse como de naturaleza intrínsecamente electoral, repito, todas las normas que tienen por objeto regular los actos y procedimientos en que se ejercitan esos derechos, esas tienen naturaleza intrínsecamente electoral, en tanto desenvuelven o regulan la actividad política de los ciudadanos y de los partidos políticos, encaminada de manera directa e inmediata a la elección de quienes ocuparán un cargo de elección popular mediante el ejercicio del derecho del voto.

La estrecha vinculación que existe entre los derechos sustantivos del ciudadano y de los partidos políticos con las formas y procedimientos en que se ejercitan no es suficiente, en mi opinión, para determinar que los primeros constituyen la materia electoral, pues la diferencia que surge entre las normas que los contienen de las que previenen las segundas, se hace evidente en cuanto que los derechos de que se trata son de carácter sustantivo político con un contenido material, mientras que las otras solamente determinan la manera en que tales derechos deben ejercitarse.

Estas normas de carácter electoral, son de naturaleza intrínsecamente adjetiva, en tanto que su finalidad es regular el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos y partidos, por lo que pueden comprender generalmente seis etapas claramente diferenciadas entre sí: la primera sería de registro de ciudadanos, partidos políticos y candidatos; la segunda, de campaña política; la tercera, de jornada electoral; la cuarta, de escrutinio y calificación de elecciones; la quinta, de contencioso electoral y la última, de posesión del cargo. En la de registro, las normas tienden a regular la época y condiciones de la integración del padrón de electores, el registro de los partidos políticos correspondientes y de los candidatos, los órganos y procedimientos de verificación de que se cumplan con los requisitos de elegibilidad para el cargo público de que se trata. Las normas que regulan la campaña, jornada, escrutinio y jornada electoral, así como los recursos, plazos y requisitos de impugnación de los actos realizados durante el proceso electoral, también tienen la naturaleza electoral porque determinan el ejercicio de los derechos políticos sustantivos de los ciudadanos que participan como electores o candidatos de los partidos políticos y de los órganos y autoridades encargadas de aplicar esa clase de normas; todo lo cual culmina con la posesión del cargo por parte de los candidatos electos, después de que han sido calificadas las elecciones y resueltas las impugnaciones de acuerdo a las formalidades que establezcan las normas correspondientes que por regular esos aspectos, tienen naturaleza electoral. Esto es, que una norma no se refiere a la materia electoral si es que su contenido no tiende a regular la forma o procedimiento a través del cual, se ejercitan los derechos sustantivos de carácter político para acceder al poder público de los ciudadanos y partidos políticos, los actos previos a la jornada electoral, los recursos, plazos, pruebas y formalidades para impugnar los actos dentro del procedimiento electoral y la actuación de los órganos a quienes la Constitución y la ley encomiendan la organización, vigilancia y calificación de la legalidad del proceso electoral hasta la forma y condiciones en que se toma posesión del cargo por parte del candidato electo; la diferencia jurídica fundamental entre una norma que regula un derecho político del ciudadano y del partido político y una norma de carácter electoral radica en que el reconocimiento constitucional a participar en las elecciones son derechos inherentes a la persona que tiene la calidad de ciudadano mexicano y en su caso, el de participar en las elecciones de partido político cuya existencia es independiente a la forma y procedimiento para su ejercicio, a los órganos encargados de llevar a cabo los actos previos a una elección, a las autoridades encargadas de calificar la legalidad de las elecciones o a los requisitos, pruebas, plazos y condiciones para resolver los recursos, y medios de impugnación que tiendan a combatir los actos dentro de ese procedimiento electoral; mientras que las normas

de carácter electoral son de naturaleza adjetiva, pues tienden a regular precisamente lo relativo a la forma en que se ejercitan esos derechos políticos sustantivos a todos los demás actos antes descritos.

Consecuentemente, la norma de contenido político aunque guarda relación con las de materia electoral se distingue en cuanto a que estas últimas tienden a regular los actos, etapas o instancias que se desarrollan para recibir el voto, así como los recursos y medios por los cuales se pueden impugnar las violaciones a ese tipo de normas ante los órganos creados por la ley para ese fin, y tal diferencia básica supone que el derecho político sustantivo es previo a cualquier acto o procedimiento donde se ejerce; además, cabe precisar, que a través de la acción de inconstitucionalidad, la Suprema Corte tiene la facultad de anular una ley contraria a la Constitución, aunque se trate de una norma de contenido político, porque la política y la materia electoral, en una interpretación estricta, no son sinónimos.

En efecto, el poder es un fenómeno jurídico, porque la Constitución estructura los órganos a través de los cuales se ejerce la relación entre gobierno y gobernados, entre los órganos de poder y entre los gobernados cuando pretendan acceder al poder público; la misma Constitución regula los derechos sustantivos del ciudadano mexicano, la existencia de los partidos políticos, su finalidad y los derechos de que goza y remite a la ley ordinaria para regular el ejercicio de esos derechos; estas normas que regulan la forma, procedimiento y condiciones en que los derechos políticos sustantivos se concretizan son las que propiamente por su naturaleza adjetiva cabría calificar como materia electoral, en tanto que la sustancia de este tipo de normas guarda relación con los requisitos y condiciones en que los ciudadanos, los partidos políticos y los órganos del Estado conjugan sus actividades para que los ciudadanos accedan legítimamente al poder público mediante el sufragio.

Por ello, la materia electoral comprende lo relativo a la creación, estructuración, organización y funcionamiento de las instituciones, sistemas, medios y procedimientos que tienen por objeto la selección mediante el voto de los ciudadanos de los que ocuparán un cargo público de elección popular, pero queda excluido de ese ámbito, el derecho político sustantivo, consistente en poder participar en las elecciones que corresponden a los partidos políticos, ya que este derecho es previo, requisito *sine qua non* para que puedan tener lugar las normas que regulan su ejercicio.

Los motivos y razones que se han expuesto, permiten concluir que la acción de inconstitucionalidad en estudio, sí procede, porque no obstante que tiene por objeto la Ley de Participación Ciudadana, conforme a la cual se regula el proceso electoral, que culminará con la elección y posesión del

cargo de los ciudadanos que resulten candidatos electos a través del sufragio, el motivo o causa de pedir de la acción consiste en que la ley no contempla el derecho de los partidos políticos a designar candidatos en esa contienda electoral. De modo que no se cuestiona la ley en un aspecto que comprenda la materia electoral y que motivaría su improcedencia, sino exclusivamente porque al no reconocer ese derecho político sustantivo, se vulnera el contenido del artículo 41 constitucional, en la medida en que conforme a este último, los partidos como entes de interés público, tienen derecho a participar en las elecciones estatales y municipales, lo que supone que puedan designar candidatos.

En consecuencia, de no declararse improcedente la acción de inconstitucionalidad y abordarse el análisis de la constitucionalidad de la ley impugnada como procede, según la opinión que vengo sustentando, podría concluirse necesariamente que la ley impugnada sí es contraria a la Constitución, por no contemplar el derecho de los partidos políticos a designar candidatos que consagra el artículo 41 constitucional, es decir, al restringir lo que la Constitución permite.

Con la conclusión anterior, de ningún modo se está calificando una cuestión de carácter electoral, puesto que no se ha hecho pronunciamiento en cuanto a la legalidad del proceso electoral que tiene por base la ley impugnada, ni tampoco supone que se esté cuestionando la legitimidad de quienes resulten candidatos electos y tomen en su caso, posesión del cargo correspondiente; además los efectos de la sentencia que declare la invalidez de una ley a través de la acción de inconstitucionalidad, rigen por regla general hacia el futuro.

La reforma constitucional que permite suscitar la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para resolver sobre la contradicción entre una norma general y la Constitución, aunque contenga un derecho político, viene a colmar un vacío en la defensa de los derechos políticos que quedaban fuera de protección a través del juicio de amparo.

Por qué no permitir entonces, que la bien probada responsabilidad y competencia de la Corte Suprema participe de las inquietudes de la República y ocupe los espacios que una arrogante concepción de lo político se ha reservado para sí,... ha pesado por muchos años la idea de que, la Suprema Corte debe ser sólo un Poder, para dirimir los negocios de los particulares; es necesario que sea un Poder para la Nación, y para sus propósitos. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias señor Presidente.

De lo que hasta ahora hemos escuchado, podría decirse que, en estas muy brillantes y valiosas intervenciones, se han vertido importantes conceptos. Conceptos que, desde luego, apuntan ya a definiciones importantes, que habrá de tomar este Pleno de la Suprema Corte.

Si bien, en cuanto a la expresión sintética de las posiciones de los señores Ministros que me han antecedido en el uso de la palabra, se podrían resumir ya tres posturas, tres posiciones: el señor Ministro Castro propone en su proyecto que es la esencia de su estudio, considerar procedente la acción, y válidos los preceptos impugnados; el señor Ministro Díaz Romero, después de hacer un acucioso análisis, llega a la conclusión de la improcedencia de la acción; y ahora, el señor Ministro Góngora Pimentel, concluye considerando procedente la acción e inconstitucionales los preceptos impugnados.

A través del amparo y ahora en lo social o colectivo a través de estas acciones de inconstitucionalidad, nos encontramos, nuevamente con el valladar de la materia electoral. Sin embargo, ya frente a estos planteamientos que, en forma concreta, se han hecho, que están a la vista, yo —en lo particular—, habré de hacer algún pronunciamiento.

Quiero decir a ustedes señores Ministros, que de cada uno de los tres señores Ministros, que han expresado su forma de pensar he aprendido algo; que de cada uno de ellos he tomado en consideración algo; que me emociona la inquietud del señor Ministro Góngora, quien en forma mesurada lo expresa, pero que vierte esa inquietud de “no dejar pasar la oportunidad”.

Yo coincido, en principio, con la expresión que se ha hecho, respecto a la naturaleza de los Consejos Ciudadanos, como verdaderos órganos de gobierno, representativos y democráticos; coincido en que, porque su integración será mediante el voto ciudadano; éste, como expresión —utilizando los conceptos del Ministro Góngora—, de un derecho político sustantivo: el del sufragio; que dichos Consejos —según lo apuntado por el señor Ministro Díaz Romero—, tienen facultades esenciales, cuyo ejercicio implicará, desde luego, verdaderas decisiones vinculatorias y de ejercicio de poder; y que, a estas conclusiones se llega mediante la interpretación del derecho positivo, esto es: a partir del texto constitucional y de los textos legales. Coincido pues, en la naturaleza del órgano a crear; y, considerando la forma de integración de esos Consejos —esto es, a partir del voto ciudadano—, no me cabe duda de que esta circunstancia hace que se vincule con el proceso electoral; proceso electoral entendido en su sentido amplio, lo que —a mi entender—, así debe ser, en tanto que, inclusive desde la preparación de cualquier elección, elección donde se implique el de-

recho al sufragio, expresado a través del voto ciudadano, tiene el carácter de pertenecer, o ser, materia electoral.

Ahora, también convengo en que no hay precisión constitucional, legal o doctrinaria, del contenido de la materia electoral; y que es conveniente, indispensable, ensayar un concepto que nos brinde su contenido; de esta manera, me parece válido e importante el concepto que de "materia electoral", nos ofrece el señor Ministro Ponente, en su proyecto. También coincidiendo con lo expresado por el señor Ministro Díaz Romero, en el sentido de que yo también sugeriría algunas pequeñas modificaciones; sin embargo, es un concepto del contenido de esa tan discutida materia electoral.

De esta manera, considerando la naturaleza de los órganos, considerando la forma de integración de los mismos, a partir del voto ciudadano, no puedo superar la prohibición constitucional, para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se hiciera cargo de estas acciones de inconstitucionalidad, en tanto que subsiste esa causa de improcedencia, relativa a que: en tratándose de asuntos en materia electoral, no se puede hacer cargo este alto tribunal, de su estudio.

Estoy de acuerdo con el contenido del concepto de materia electoral; estoy de acuerdo con la naturaleza de los órganos; estoy de acuerdo —inclusivo—, con el contenido de los derechos políticos sustantivos que acaba de expresar el señor Ministro Góngora; sin embargo, se me hace muy tenue esa línea de división, entre lo sustantivo y lo adjetivo; no obstante el advertir lo tenue de esa división, admitiría la existencia de esos derechos políticos sustantivos;... sin embargo, cuando se atraviesa el voto ciudadano, cuando ya hay manera de elegir, de hacer efectivos o que esos derechos sustantivos se adjetivicen a través de un procedimiento, si bien en su origen derechos políticos sustantivos en su forma de hacerlos efectivos, de inmediato adquieren naturaleza electoral; naturaleza electoral que según la Constitución está vedada para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El contenido que se ha dado de los derechos políticos sustantivos, la naturaleza de los órganos a crear, la forma de integración mediante el voto ciudadano y el concepto que se da en el proyecto de la materia electoral, para mí anuncian la improcedencia de la acción que analizamos. Independientemente de éste que apunta ya un pronunciamiento de mi parte, no descubro que hasta ahora, el propósito del poder reformador de la Constitución de hacer de la Suprema Corte de Justicia de la Nación un verdadero y completo Tribunal Constitucional, aún no se ha cumplido, pues es el mismo Constituyente el que ha impedido ese ejercicio completo de atribuciones al impedir el examen de la constitucionalidad de la presente acción; sin em-

bargo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe ceñirse al puntual cumplimiento de la Constitución, por ello no llegó a aceptar tampoco que al declarar la improcedencia por este alto tribunal, se estaría rehuyendo al ejercicio de alguna atribución, pues simplemente no la tienen, le ha sido vedada.

El señor Ministro Góngora Pimentel manifestaba que la Suprema Corte de Justicia no podía dejar pasar la oportunidad de definir este rumbo histórico; yo diría que precisamente esta resolución puede empezar a definir el rumbo histórico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aun sin analizar el fondo de la constitucionalidad de la ley reclamada, pues no es exacto, haciendo alusión a aquel trabajo, que triunfe la tesis del Ministro Vallarta, pues en las circunstancias actuales y a partir de la definición que de materia electoral se ha construido, si bien la expresión adjetiva de los derechos políticos sustantivos en materia electoral ahora, inclusive a partir de las precisiones que nos hace el señor Ministro Góngora, no puede ser materia de examen, nada impedirá que en el futuro este alto tribunal se haga cargo del examen de la vulneración de derechos políticos sustantivos, pues ya no podría excluirse del control jurisdiccional a través de la acción de inconstitucionalidad, aun sin que en este caso se hiciera cargo la Suprema Corte de Justicia del fondo de la acción de inconstitucionalidad.

De esta manera estoy anticipando un pronunciamiento que materializaré en el momento de la definición, pero yo también votaré, en su caso, por la improcedencia de esta acción de inconstitucionalidad.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Gudiño.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** No cabe duda que éste es un problema sumamente interesante; es un problema, además, sumamente debatido y creo que merece un pronunciamiento de todos nosotros y en ese sentido lo voy a hacer.

El problema fundamental con el que nos enfrentamos es el definir qué se entiende en la Constitución, y quiero subrayar “en la Constitución”, no en las leyes ordinarias, por materia electoral. Este es un problema de interpretación directa de la Constitución, donde la Corte tendrá que interpretar la Constitución y no se puede recurrir para esta interpretación a la interpretación de la Constitución que ha hecho el legislador ordinario puesto que ambas interpretaciones pudiendo estar correctas pueden ser distintas porque obedecen a propósitos diferentes.

Es muy importante definir la materia electoral porque de la amplitud que le demos al término va a depender la eficacia del medio de control constitucional; porque si le damos una extensión muy amplia al grado de que todo

lo que de alguna manera se refiera a elecciones, o lo mencione, le está vedado a la Corte, va a haber leyes que no va a poder revisar ningún tribunal en nuestro sistema jurídico, esta Suprema Corte, ni ningún otro tribunal.

Por eso participo de la idea de que por tratarse de un caso de excepción la interpretación debe ser restrictiva, como se trata de un problema de interpretación directa de la Constitución, más bien diría yo de un problema de integración de la Constitución, pues creo que el mejor método, el más eficiente, es el que nos propone el señor Ministro Genaro Góngora Pimentel. No tengo nada que objetar a su brillante estudio y me sumo íntegramente a él.

Creo que es la manera como se debe hacer un proceso de integración dogmática para definir algo que la Constitución no define, y definirlo en función del control constitucional, no en función de otros propósitos que siguen las leyes ordinarias.

Aclarando esto, quiero referirme, aunque sea brevemente, a otro aspecto del proyecto que nos presenta a nuestra consideración el señor Ministro Castro y Castro.

En el proyecto relativo a esta acción de inconstitucionalidad se reconoce, que la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en la parte que se estima atentatoria del régimen constitucional tutelado por los artículos 41 y 122, fracción I, inciso a), de la Ley Suprema, sí depara perjuicios a los actores toda vez que la referida acción de inconstitucionalidad se plantea sin necesidad de un agravio personal, sino con el simple interés genérico de preservar la supremacía constitucional.

También se precisa, que aun cuando la referida Ley de Participación Ciudadana encuentra su fundamento legal en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal no constituye un nexo causal que obligue a declarar la improcedencia del juicio, sino un problema que debe abordarse al examinar la constitucionalidad de dicha ley.

Sin embargo, en el propio proyecto se determina, en ese aspecto, la inoperancia de los conceptos de invalidez, porque haciendo un estudio similar a lo que acontece con la facultad reglamentaria, se dice, que si las bases para la participación de los partidos políticos se encuentran contenidas en el artículo 123 del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, en el cual sólo se acepta su participación en el proceso integrador de los consejos de ciudadanos, en lo relativo a la organización y vigilancia de la elección ello será en los términos que disponga la ley que dicte la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y que si ésta, que es la Ley de Participación Ciudadana en sus artículos 60 al 68 y 71 niega la participación de los partidos políticos en el proceso de postulación de candidatos e integrar aque-

Ilos Consejos Ciudadanos no hace sino recoger los lineamientos marcados por el Estatuto, al cual está subordinado y que si el Congreso de la Unión, a través de alguno de sus integrantes con el porcentaje respectivo que expidió tal Estatuto, no ejerció acción de inconstitucionalidad en su contra, ni se ha reformado o modificado a través del proceso legislativo, por el que fue creado, concretamente en su artículo 123, no pueden analizarse los motivos de invalidez, materia de este expediente dada su inoperancia.

Pues bien, se considera que los preceptos atacados de inconstitucionalidad de la Ley de Participación Ciudadana, pueden analizarse a la luz de los conceptos de invalidez planteados por la parte actora, porque precisamente como se reconoce en el proyecto, la acción de constitucionalidad se fundamenta en el propósito de preservar la supremacía constitucional.

Bajo este supuesto, independientemente de lo que dispone el artículo 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en cuanto a la intervención de los ciudadanos de determinada área vecinal, con el porcentaje requerido para la presentación de candidatos a integrar los Consejos Ciudadanos, dicho precepto reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el tres de junio de mil novecientos noventa y cinco, en el último párrafo establece: "Los partidos políticos con registro nacional participarán en el proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos en lo relativo a la organización y vigilancia de la elección, en los términos que disponga la ley que dicte la Asamblea de Representantes del Distrito Federal". Así establecido, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal en vigor, a partir del doce de junio de mil novecientos noventa y cinco, en los artículos 60 al 68 y 71, cuya invalidez se reclama debió en todo caso concretarse a desarrollar ese precepto del Estatuto, por cuanto a la participación de los partidos políticos en el proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos en lo relativo a la organización y vigilancia de la elección, para ser congruentes no sólo con la disposición del Estatuto mencionado, sino con la Constitución General de la República. Lejos de ello, dichos preceptos de la Ley de Participación Ciudadana que se transcriben a fojas 110 a la 114 del proyecto, excluyen la participación de los partidos políticos en ese proceso de integración de los Consejos Ciudadanos.

Basta leer el artículo 71 de ese ordenamiento para demostrar lo anterior: Artículo 71.—En la propaganda de los candidatos podrán utilizarse los nombres de los integrantes de la fórmula o la identificación de ésta y las frases o leyendas de su propuesta. No podrán utilizarse emblemas, frases, leyendas ni colores de partido político alguno. Esta disposición en concreto, permite establecer la manera en que la Ley de Participación Ciudadana del

Distrito Federal, en la parte reclamada, contraviene el artículo 123 del Estatuto de Gobierno del propio Distrito Federal, pues si bien, éste señala que la ley que dicte la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, señalará los términos en que los partidos políticos con registro nacional participarán en el proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos, en lo relativo a la organización y vigilancia de la elección, ello no implica que en la Ley de Participación Ciudadana, se les excluya de esa participación, negándosele el derecho a utilizar emblemas, frases, leyendas o colores que los identifiquen, lo que va en contra del régimen de participación democrática, a que aluden los artículos 41 y 122 fracción I, inciso e) de la Constitución Federal.

El artículo 41 de la Ley Suprema, en su parte conducente dispone: “Artículo 41.—Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones ciudadanas, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.”

El artículo 122 de nuestra Carta Magna dice: “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... —fracción primera— ... Corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que se determinarán... e) Las bases para la integración, por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un Consejo de Ciudadanos para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación, de aquellos programas de la Administración Pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes. La ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los Consejos Ciudadanos.”

Ahora bien, el primer precepto constitucional transscrito aunque se relaciona con la participación de los partidos políticos en el proceso de integración de la representación nacional y no específicamente lo relativo al ámbito del Distrito Federal, es importante porque define la naturaleza de los partidos políticos como entes de interés público y su finalidad que consiste en promover la participación del pueblo en la vida democrática y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Esta es la manera en que los partidos políticos deben participar en el proceso de integración de los Consejos Ciudadanos del Distrito Federal a través de la organización y vigilancia de elección como dispone el artículo 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, pero sin que ello quiera decir que se excluya a dichas entidades de interés público, como hace la Ley de Participación Ciudadana en el proceso de postulación de candidatos, pues las mismas palabras que utiliza el precepto en mención, en concordancia con el texto constitucional permiten comprender a través de su significado gramatical que son acordes a una interpretación amplia y no restringida en el proceso de postulación de candidatos a consejeros ciudadanos que se pretende darle a los preceptos reclamados en la Ley de Participación Ciudadana y más concretamente del artículo 71 donde, definitivamente se les excluye de esa participación.

En efecto, las voces participar, integrar, promover, organizar, vigilar, referidas al ámbito de los partidos políticos, permite precisar que si la Constitución General de la República, en sus artículos 41 y 122 fracción I, inciso e), aluden a la manera en que dichos entes podrán participar e integrar la representación nacional y del Distrito Federal, ello significa la forma en que dichas organizaciones de ciudadanos tomarán parte en una cosa y constituirán las partes de un todo que en el terreno de la postulación de candidatos para consejeros ciudadanos, se refiere precisamente al hecho de intervenir en ese proceso, pues de otra manera, no puede entenderse que la Ley Suprema, en el artículo 41, señale que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de ellos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan mediante el voto universal, libre, secreto y directo, lo que no se logaría como pretende establecerse en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en sus artículos 60 al 68 y 71 que se impugnan al dar un lugar meramente de observadores a los partidos políticos sin que éstos puedan valerse de su organización, entendida ésta como el conjunto de personas con los medios adecuados que funcionan para alcanzar un fin determinado, el triunfo de sus candidatos a través, verbigracia, emblemas, colores, frases que identifican a cada partido; así debe entenderse la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos en lo referente a la organización y vigilancia de la elección a que alude el artículo 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en concordancia con lo que prevé el artículo 122, fracción I, inciso e) de la Carta Magna, de ahí que no resulte apegado al orden constitucional que los artículos 60 al 68 y 71 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, excluyan a los partidos políticos con registro nacional de intervenir

directamente en el proceso de postulación de candidatos para integrar esos Consejos Ciudadanos cuando que, a dichos partidos como entidades de interés público tienen como finalidad promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, pero no sólo como organizaciones observadoras e inactivas, sino dinámica en la promoción de los ciudadanos que componen los partidos políticos para que participen en la vida democrática, tanto en la elección para representación nacional o local del Distrito Federal; en mérito a lo expuesto no se participa del sentido del proyecto que nos pone a consideración el señor Ministro Castro y Castro, toda vez que en mi opinión al igual que el Ministro Góngora Pimentel, considero que debe declararse la operancia de la acción y además considero también al igual que él que debe declararse la inconstitucionalidad de los artículos 60 al 68 y 71 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor Presidente. El proyecto que nos presenta el señor Ministro Castro y Castro, llega a la definición de lo que es la materia electoral; de ello escogeré yo algo y le pido una disculpa anticipada por tener el atrevimiento de hacer algún manipuleo respecto a ello; esto, congeniéndolo con los muy sabios conceptos que a mi juicio ha expresado el señor Ministro Góngora Pimentel, también quiero manifestar que me adhiero a la forma de dar inteligencia a las potestades del órgano del poder público en la forma en que con fino bisturí jurídico don Juan Díaz romero ha analizado la temática; pues bien, estimo que merece contestación alguna de las reflexiones que en su proyecto nos presenta el señor Ministro Castro y Castro. El, luego de darnos la definición de lo que a su juicio es la materia electoral, establece que al no tratarse los Consejos Ciudadanos y los consejeros, por ende, de órganos de poder, no estamos en la presencia de la materia electoral que nos está vedada y por tanto, podemos entrar a calar a fondo en su materia... en la materia del tema de esta acción de inconstitucionalidad,... luego, a fojas ciento treinta concluye en que de todo lo aquí expuesto los conceptos de invalidez que formula la parte actora resultan inoperantes para declarar la invalidez de la Ley de Participación Ciudadana en la parte que se reclama, toda vez que de estimarse fundados equivaldría tanto como desconocer la voluntad de los legisladores federales al declarar virtualmente también por parte de este alto tribunal, la inconstitucionalidad del artículo 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, sin audiencia de las Cámaras que componen el Congreso de la Unión, lo cual a su parecer y según lo afirma, implica una franca violación a lo dispuesto en los incisos a) y b) de la fracción II del propio artículo 105 constitucional. Difiero de esta opinión porque se está ha-

ciendo un cotejo entre norma general y norma general, el cotejo no va entre norma general y Constitución; hecha esta observación, no tengo otra solución que recordar que la Ley Suprema no está por encima de otras leyes en materia electoral, porque no hay garantía jurisdiccional de esta supremacía; nuestra Carta Magna, su magnitud en esta materia no es imponible a la autoridad del Legislativo, cuando en esta materia se da colisión entre la ley ordinaria y la Constitución, la primera prevalece y la Constitución cede. Así lo determina, aunque pueda parecernos un paralogismo, la propia Constitución en el artículo 105 en que nos inhibe de la posibilidad del examen de las normas generales en tratándose de la materia electoral, luego yo me adhiero sin reserva a la manifestación de alguno de los señores Ministros que me precedieron en el uso de la palabra, que a este caso de excepción no debemos de darle un factor de amplificación e inhibirnos de conocer de todo aquello que indirectamente se pueda relacionar con la materia electoral, sino me adhiero por la tesis de la interpretación más restrictiva posible en la materia de concepción de materia electoral, para de ahí derivar si estamos en la posibilidad de incursionar en el análisis de la norma general o no.

Bien, cuál es la problemática que aquí se plantea, qué es lo que debemos de interpretar. Nuestra Constitución como ya se dijo es huera en darnos el concepto de lo que es la materia electoral, las normas ordinarias también son huérfanas de esta definición, es un proceso de interpretación que tiene de a integrar, según nos lo apuntó el señor Ministro Gudiño Pelayo hace unos momentos. Bien, hay que crear ese concepto; don Juventino Castro y Castro en una forma muy destacada, muy acuciosa, llegó a darnos la definición de ese concepto, pero aun con esa definición debemos de ver que existen valores políticos fundamentales de la democracia, la pluralidad política, el derecho de votar y ser votado, la participación de los partidos políticos para promover la participación del pueblo en la vida democrática y a contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público; estos valores fundamentales, bien lo dijo el Ministro Góngora no son en sí materia electoral, sino valores superiores y previos a esta materia, él los llamó ley sustantiva de carácter político, comparto cabalmente esa opinión ¿Cuáles serán entonces las leyes que adjetivicen esta materia? me atrevo a manipular un poco la definición que de la materia electoral nos dio el señor Ministro Castro y Castro, tomando en cuenta la que a su vez nos dio el señor Ministro Góngora Pimentel: Es materia electoral la que reconociendo, funcionalizando y desarrollando los derechos políticos individuales y atribuciones de los organismos correspondientes regula la elección por parte de los ciudadanos de los órganos del Estado que integran su representación y con

las cuales se posibilita el acceso de los propios ciudadanos al ejercicio del poder.

En la concepción de la problemática según la tesis de don Juan Díaz Romero, se prescinde de este requisito previo y consustancial a la definición que es el reconocimiento, la funcionalización y desarrollo de los derechos políticos individuales; ella debe de constar en la definición de lo que es la materia electoral; no es posible que en materia de derechos sustantivos y derechos adjetivos, que son ley instrumental, se desarrolle un instrumento que no sea a través del cual se hagan discurrir los derechos sustantivos, y en la especie yo siento que eso pasa, esta ley adjetiva, propia de la materia electoral, no tiene la función previa necesaria para que dé el calificativo electoral, cuando menos no lo contiene a plenitud que es el reconocimiento de esos valores fundamentales, de esos derechos políticos fundamentales, correspondientes a los mexicanos que se entronizan en nuestra Constitución; qué es lo que resulta de ello, que hay una ley instrumental que en la medida en que no recoge e incorpora el reconocimiento, eso sí, tácito o expreso, explícito o implícito de aquellos valores políticos, no es norma electoral, será un sucedáneo de norma electoral; y momento, aquí veo que ante sucedáneos de la materia electoral o de las normas electorales no estamos en presencia de lo propiamente electoral y aquí sí, la Suprema Corte con plenitud de jurisdicción puede ocuparse en el fondo de estos temas por no tratarse de materia electoral sino de sucedáneos de estos.

En conclusión, estimo que por las razones que en la especie la acción de inconstitucionalidad es procedente, y por tanto, debe de declararse la invalidez de las normas según la pretensión de los actores; esto es, la ley adjetiva no reconoce a plenitud los valores políticos fundamentales y en esa especie, funge como sucedáneo de la materia electoral, pero no es tal, porque previamente debió de haber incorporado un reconocimiento y hacer funcionales aquellos valores políticos que entroniza nuestra Constitución, expreso, que suscribo y me adscrito sin reservas a lo manifestado por el señor Ministro Góngora en cuanto a la tesis que de ello se sigue. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Gracias señor Presidente. Señores Ministros, debido a la evidente importancia y trascendencia del asunto que estamos discutiendo, yo quiero razonar mi voto; para ello he pergeñado aquí mismo unos breves apuntes que a continuación leo: Frente al silencio de la Constitución y de la ley, la Suprema Corte de Justicia de la Nación está en la obligación de establecer el significado de la expresión “materia electoral”. Para ello debe atender, como se hace en el proyecto

puesto a nuestra consideración, a las diversas disposiciones del derecho positivo mexicano directamente relacionadas con el tema, de las cuales se puedan extraer las notas distintivas esenciales de esa materia, pero también debe atender a la lógica y al sentido común, de tal manera que, si por dicho sentido común se intuye el contenido de la materia electoral, el esfuerzo de este Pleno se debe encaminar a revestir con razones lógicas y jurídicas lo que ya se percibe de una manera natural.

Los elementos distintivos de la materia electoral conforme al derecho positivo mexicano son: Primero.—Que se trate de la integración o renovación de un órgano de poder; Segundo.—Que dicho órgano de poder sea representativo; Tercero.—Que la designación de sus integrantes se realice mediante el ejercicio del sufragio universal. Todos estos elementos concurren en el caso de la integración de los Consejos Ciudadanos del Distrito Federal, pues aun cuando en el proyecto que nos presenta el señor Ministro Juventino V. Castro, se sostiene que tales Consejos no son órganos de autoridad, ya el señor Ministro Juan Díaz Romero expresó razones y fundamentos jurídicos que desvirtúan esta afirmación... Pero aludí antes al sentido común, que es la manifestación individual del sentir y actuar de una comunidad. En materia de marcas, por ejemplo, tratándose de aquellas que se dicen parecidas en grado de confusión, existe la costumbre entre algunos Jueces de Distrito de preguntar opinión a varias personas, sin decírles que se trata de una cuestión jurídica, y luego resuelven revistiendo de derecho el resultado cuando su contenido es razonable y apegado a la realidad; si hubiéramos seguido este procedimiento seguramente habríamos comprobado que, de acuerdo con el sentido de la comunidad, la elección de los consejeros ciudadanos está inserta en la materia electoral, esa es al menos mi percepción individual empírica; pero, además, dicha conclusión es clara, inequívoca, lógica y puede revestirse de juridicidad interpretando las normas positivas que nos rigen como ya lo hizo el señor Ministro Juan Díaz Romero hace un momento; reconozco y elogio el valor jurídico que tiene y el esfuerzo intelectual que representa el documento que nos leyó el señor Ministro Genaro Góngora Pimentel, pero en lo elevado de los conceptos que él maneja, encuentro yo el principal inconveniente, por cuanto se aparta de lo que en forma natural y lógica se intuye y entiende por electoral y propone un concepto que no me es fácil de comprender ni me será fácil de manejar en casos futuros.

Yo no sostengo que el común entendimiento de las cosas sea el criterio determinante para elucidar el tema que nos ocupa, pero los dos criterios jurídicos que se nos proponen son los dos contradictorios y ambos están bien argumentados en lo jurídico; ante esa situación, simplemente manifiesto que para mí ese entendimiento natural de la materia electoral es la motiva-

ción que me aparta del criterio elaborado que postula el señor Ministro Góngora Pimentel y me inclina por la postura que sostiene don Juan Díaz Romero.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Azuela.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRON:** Es importante tener en cuenta que estamos inaugurando la primera acción de inconstitucionalidad y que la tenemos que inaugurar salvaguardando lo propio de la función de la Suprema Corte, la que tiene como tarea primordial salvaguardar la supremacía de la Constitución. Si la Suprema Corte, so pretexto de cumplir con su objetivo, se apartara de la Constitución, estaría creando lo que con el tiempo sería su autodestrucción. La Suprema Corte debe respetar lo que es la Constitución en el dinamismo que el Poder Reformador de la misma, le va imprimiendo al paso del tiempo. Tenemos que reconocer como una evidencia que ese Poder Reformador de la Constitución estableció una novedosa forma de defenderla, a saber, la acción de inconstitucionalidad; pero al establecer esta acción no quiso abrir las puertas a que con toda facilidad la Suprema Corte declare inconstitucionales las leyes de los distintos Congresos de la República. Si se ve con serenidad el artículo 105 de la Constitución, se advertirá que hay lo que popularmente se llaman "candados"; en principio toda ley es constitucional no sólo salvo prueba en contrario, sino salvo que haya la mayoría significativa que esté convencida de que esa ley es violatoria de la Constitución; y esto me parece atinado porque los órganos legislativos están integrados por representantes del pueblo que deben tener como preocupación fundamental, cuando emiten una ley, el que ésta respete la Constitución; además, un hecho notorio es que muchos de los órganos legislativos tienen, dentro de sus integrantes, expertos en derecho, y que a través de los sistemas que se utilizan en los Congresos, tanto federal como locales, existen comisiones en las que se realiza un acucioso estudio de todos los proyectos de ley, por todo ello a mí me parece muy justificado que ese artículo 105 establezca un mecanismo que lleve implícito ese principio de presunción de constitucionalidad de las leyes que se emiten. El candado está muy claramente presentado: Primero.—El órgano que va a conocer de esta acción de inconstitucionalidad en única instancia es el Pleno de la Suprema Corte, integrado por once miembros; basta con que seis Ministros consideren que no procede la acción, para que ya no pueda hacerse pronunciamiento en torno a la constitucionalidad de esa ley. En consecuencia, bastará que haya seis Ministros que lleguen a esa conclusión para que el primer candado funcione porque si su convicción es que no proceda la acción ya no habrá posibilidad de entrar al examen de la constitucionalidad de la ley y se habrá salvaguardado de alguna manera el principio. Hay un segundo candado: si seis consideran que es procedente

la acción, tendrá que entrarse al examen del asunto, pero bastará con que cuatro no consideren que la ley es inconstitucional para que, finalmente, la ley tenga que reconocerse como válida, porque para poder establecer la anulación de una ley es imprescindible la votación de ocho Ministros. Por ello me pareció muy interesante el planteamiento que hizo el señor Ministro Juan Silva Meza en el sentido de que esto que estamos nosotros produciendo puede llegar a contribuir a lo que tiene que ser la preocupación del Poder Reformador de la Constitución para lograr que los grandes valores que la propia Constitución establece, lleguen a operar íntegramente. Por ello, no tenemos que preocuparnos en lo personal, porque la convicción a la que cada uno llegue, sea evidente; el sistema ya lo está previniendo.

Yo estoy perfectamente convencido que el señor Ministro Juventino Castro nos ha dado una lección de honestidad intelectual al presentarnos un proyecto que para él es convincente, estima que la acción es procedente y, finalmente, concluye: Considero que debe reconocerse la validez de los preceptos que se están impugnando; la misma honestidad intelectual la reconozco en el Ministro Díaz Romero, por un lado, y en los Ministros Aguirre Anguiano y Góngora Pimentel que, curiosamente, asumen las posiciones más encontradas; en el Ministro Ortiz Mayagoitia, en el Ministro Silva Meza, que hasta este momento han hecho uso de la palabra, pero que igualmente reconoceré en los Ministros Román Palacios, Sánchez Cordero y Aguinaco Alemán; pero lo cierto es que las conclusiones que ahora hemos escuchado algunas son claramente encontradas en lo fundamental. En cuanto al punto de vista, que respeto pero no comparto del Ministro Ortiz Mayagoitia..., yo pienso que preguntar y hacer una encuesta sobre qué es materia electoral, no nos llevaría precisamente a resultados satisfactorios, porque el Pleno de la Corte, que en principio es el órgano supremo de interpretación constitucional, por unanimidad de once votos estableció que esta cuestión no es indudable ni manifiesta cuando resolvió el recurso de reclamación ¡Si en algo estamos de acuerdo es que esto no es indudable y manifiesto! Por lo mismo, desde el punto de vista jurídico tendríamos que averiguarlo; todas las intervenciones que se han dado son en el sentido de tratar de discernir qué es lo que la Constitución quiso decir en la expresión materia electoral y esa es la tarea que se tiene que cumplir.

Hemos escuchado con toda claridad en la intervención del Ministro Juventino Castro que él concluye en su proyecto que los Consejos de Ciudadanos no son órganos de gobierno, pero hemos escuchado con una gran acuciosidad la argumentación del Ministro Díaz Romero que llega a la conclusión opuesta y las dos parecían convincentes; aun tuvo que destacar el señor Ministro Díaz Romero algunas de las atribuciones de los Con-

sejos Ciudadanos para demostrar que se trata de órganos de gobierno. Es obvio y no lo podemos desconocer que cuando se interpreta una norma jurídica hay otros dos aspectos de variabilidad: uno, los distintos métodos de interpretación —que aquí también los iremos observando—; el señor Ministro Góngora, el señor Ministro Gudiño y el señor Ministro Aguirre Anguiano han buscado una interpretación iluminada por la filosofía del derecho, por los grandes valores; han hablado de derecho sustantivo, de derecho adjetivo. El Ministro Díaz Romero, el Ministro Juventino Castro y a ellos se suma el Ministro Ortiz Mayagoitia, se han atenido básicamente a la observación rigurosa del derecho escrito, derecho positivo; ¿qué nos dice la norma? vamos a concatenar, a relacionar un precepto con otro, vamos a descubrir el sistema y vamos a llegar a una conclusión y a esto que ya obviamente está en la variabilidad de los métodos de interpretación, añadámosle el aspecto personal del que necesariamente no podemos prescindir. Somos seres humanos los que estamos haciendo la interpretación y cada uno tiene su propia convicción sobre estos problemas que se están debatiendo. Por ello, de ninguna manera en forma triunfalista, voy a pretender que lo que es mi interpretación sea una interpretación verdadera para todos; es mi interpretación y la aporto a un órgano colegiado como elemento de juicio.

¿A qué conclusión he llegado? El problema radica en determinar qué es lo que se entiende por materia electoral; si nos atenemos a la definición que da el proyecto, a la que, obviamente, con una gran categoría jurídica ha llegado don Juventino Castro y luego aceptamos que no es órgano de gobierno el Consejo de Ciudadanos, tendremos que concluir ¡es procedente el juicio! Si aceptamos la definición pero estimamos que es órgano de gobierno, necesariamente tendremos que llegar a la conclusión a la que llegó el Ministro Juan Díaz Romero, a la que se sumaron los Ministros Ortiz Mayagoitia y Silvia Meza: ¡es improcedente la acción! Creo que la lógica es clarísima. La misma lógica hay en los planteamientos de los Ministros Góngora, Aguirre y Gudiño; ellos no aceptan la definición que da el Ministro Juventino Castro, ellos consideran que la materia electoral se circumscribe a las cuestiones adjetivas, comprendiendo todo el proceso electoral. El Ministro Góngora, y esto es otra aportación extraordinaria, analiza todas las etapas del proceso electoral y dice: “Esto, que es adjetivo, eso es materia electoral, pero hay algo previo que son los derechos ciudadanos a la participación política y los derechos de los partidos políticos a participar en elecciones y, en consecuencia, eso no es materia electoral y lo tiene que examinar la Suprema Corte”. ¿Adónde me inclino? yo creo que los hechos de algún modo son indicativos, no a través de una encuesta, sino los hechos rigurosos... ¿cuáles son los hechos que están detrás de este problema? ... Primero, en la Cámara de Diputados como órgano del Poder Reformador de la

Constitución se presenta... un proyecto de reformas en relación con el Departamento del Distrito Federal; en ese proyecto de reformas no aparece ninguna mención a partidos políticos en cuanto al proceso de integración de los Consejos Ciudadanos, esto explica que en la exposición de motivos correspondiente, elemento importante de interpretación, no se diga absolutamente nada de ello; en la propia Cámara de Diputados empieza a debatirse el proyecto presentado de reformas constitucionales y el miembro de un partido político hace uso de la palabra y con toda precisión, con toda claridad, que se podrá corroborar en el Diario de Debates, señala que no se está considerando a los partidos políticos en el proceso de integración de los Consejos Ciudadanos e incluso específicamente señala que debe incluirse a esos partidos políticos como participantes con fórmulas de candidatos. Hace alguna otra proposición, la iniciativa la firman varios miembros de un partido político, se le dan las gracias al diputado que tiene su intervención; se dice: "Resérvese la proposición para el momento de la votación". Después, intervienen algunos otros diputados y se llega al momento de la votación. En la votación, la Cámara de Diputados aprueba el texto propuesto, y el texto propuesto es el que está vigente, y en el texto propuesto no se dice: Los partidos políticos presentarán fórmulas no, es texto constitucional y se establece una regla, y ahí se usa esa expresión; "la ley determinará la forma de participación de los partidos políticos en los procesos de integración de los Consejos Ciudadanos", y ahí tenemos el hecho, ese es el problema, porque alrededor de esto está girando el problema de la Ley de Participación Ciudadana, pero sucede que antes de llegar a la Ley de Participación Ciudadana, tenemos un elemento que también es interesante, que es el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Ese elemento aprobado por la propia Cámara de Diputados que había aprobado el texto constitucional, aprueba un artículo en el que dice expresamente, que los partidos políticos serán quienes tengan que presentar fórmulas para elegir a los consejeros ciudadanos, o sea, que el propio órgano miembro del Poder Reformador de la Constitución —Cámara de Diputados—, que aprueba el texto del artículo 105, aprueba a nivel de legislación ordinaria un Estatuto que expresamente reconoce que los partidos políticos van a intervenir, pero bien sabemos que éste no es el precepto que estamos discutiendo. Hay cambio de Legislatura; llegan nuevos diputados y entonces, se presenta una reforma a ese artículo del Estatuto; ahí se elimina a los partidos políticos. Después, la Asamblea de Representantes presenta el proyecto de Ley de Participación Ciudadana y en el proyecto no solamente no aparecen los partidos políticos, sino que, como lo leyó el señor Ministro Gudiño Pelayo, hay un precepto, me parece que el 71, en donde se prohíbe el uso de emblemas, etc., etc., que revelen participación de partidos políticos. Debo decir, porque ahí dejé un poco inconclusa mi idea, que después de la

Cámara de Diputados la iniciativa pasó al siguiente órgano de aprobación constitucional, a la Cámara de Senadores, y en la Cámara de Senadores se aprobó lo que se había aprobado en la Cámara de Diputados y no encontré una sola participación de algún senador que dijera: “pues me parece que esto lo tenemos que cambiar, me parece que el texto que se puso no corresponde a lo que se dijo”; no, se aprobó, y luego pasó a las Legislaturas de los Estados y también se aprobó; pues hasta aquí, señores Ministros, yo tendría que decirles que si nos atuviéramos exclusivamente a esos elementos, probablemente no habría adónde inclinarse; la situación es sumamente oscura. Yo me he inclinado a considerar primero que es procedente la acción de inconstitucionalidad, y ¿por qué lo he hecho? En primer lugar, un análisis de derecho positivo, estricto, lleva a ello. En algo que creo que no se ha considerado, se ha hablado de materia electoral, se ha recurrido a lo que se dice en la ley que es electoral, pero curiosamente yo quiero recurrir a las partes en que la Constitución usa exactamente esa expresión “materia electoral”; he encontrado cuatro lugares donde la Constitución utiliza exactamente la expresión “materia electoral”. Dos de ellos no nos sirven de nada porque precisamente son los preceptos en que se sustraen de la Suprema Corte, las leyes en materia electoral; uno de ellos es el artículo 105, fracción I; “La Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce en los términos que señala la ley reglamentaria de los asuntos siguientes: I. De las controversias constitucionales que con excepción de las que se refieran a la materia electoral se susciten entre... II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución con excepción de las que se refieran a la materia electoral. Y, hasta aquí desafortunadamente no hemos caminado nada, sino simplemente hemos replanteado el problema, y ¿qué es lo que quiso decir la Constitución con la expresión “materia electoral”?; hay otros dos lugares en los que localicé la expresión “materia electoral” y ellos son: El artículo 41 de la Constitución en dos de sus párrafos. Y, ahí tomaré yo el elemento que me va a llevar a la conclusión de que por qué, no desde el punto de vista académico con el que se podría calificar la intervención del Ministro Góngora, sino desde el punto de vista de la Constitución, la “materia electoral” tiene un contenido restringido relativo exclusivamente a la materia adjetiva. Dice el decimoprimer párrafo: “La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público previsto en el párrafo octavo de este artículo y el Tribunal Federal Electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones se sujeten invariablemente al principio de legalidad”, hasta aquí no ha aparecido la palabra “materia electoral”, pero, en seguida, dice: “En materia electoral la interposición de los recursos no producirá en nin-

gún caso efectos suspensivos del acto o resolución impugnado". Observan que se vincula "materia electoral" a medios de defensa contra actos debatibles que afectan a personas o partidos políticos, actos debatibles, actos de lucha partidista, actos en los que está involucrado el que resolviendo a favor de uno se resuelve en contra de otro, y que, obviamente, involucra al órgano que resuelve, a algo que en una visión no jurídica sino una visión política se puede decir: "estas inclinándose a favor de un partido."

El otro párrafo dice: "El Tribunal Federal Electoral tendrá competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y de la ley, las impugnaciones que se presenten en materia electoral". Nuevamente problemas debatibles, problemas de lucha partidista, problemas en los que, yo siento, no se ha querido involucrar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Hay un hecho histórico que seguramente todos ustedes recuerdan, en la época en qué era titular del Ejecutivo el Presidente López Portillo, se promovió una importante reforma electoral, y esa importante reforma electoral tuvo la ocurrencia, de dar a la Suprema Corte intervención; ahí sí, con toda claridad en materia electoral, había un recurso de reclamación en contra de las resoluciones dictadas por el Colegio Electoral, en relación con candidatos de partidos políticos. Es interesante ver este desarrollo, para ver cómo siempre ha habido Poderes Reformadores de la Constitución que, al menos, sueñan o se hacen ilusiones de un gran avance en materia política. Dice uno de los documentos que sirven para interpretar aquella reforma: "La introducción del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, lleva al tema apasionadamente discutido, sobre si el más alto tribunal de la República, debe tener injerencia en los asuntos políticos del país. Un esclarecido jurista mexicano ha opinado, por ejemplo: —y viene una transcripción del pensamiento de don Antonio Carrillo Flores—. La mayoría de los procesos políticos en un régimen democrático, es en contra de lo que pensó ingenua o muy prematuramente Iglesias. También una tarea de orden político, es la ciudadanía quien debe incitar, inclusive presionar a los poderes políticos por excelencia y a los partidos, para que hagan posible la mayor participación del pueblo en el funcionamiento de la democracia, incluso en la vida interior de los partidos. A la ciudadanía que interese participar, naturalmente, pues los silenciosos no cuentan mucho en política. En suma me parece —sigue diciendo don Antonio, apoyado en las lecciones de nuestra historia—, que es irreal, tal vez nocivo, esperar que la Suprema Corte se convierta en centro de luchas saludables innecesarias, pero que deben liberarse en otros palenques." Bien, pero esto lo refuta la iniciativa y expresa: "Frente a opiniones como la transcrita, indudablemente respetables, las Comisiones Dic-

taminadoras piensan que en el caso de estudio, la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vendrá a ser real y benéfica, pero sobre todo cabalmente legítima. La tripotación de imperio en el dogma político, Trino de Montesquieu, como principio de gravitación universal del derecho público, ha sido superado en su prístina y única concepción separatista de poderes por una doctrina de singularización de funciones, consiguientemente robustecida por una discreta, racional y necesaria colaboración de todos los poderes, en su afán de coordinación de equilibrio, tendiendo a la necesaria unidad política-jurídica, como reflejo ineludible y forzoso de la unidad cósmica. La Suprema Corte de Justicia de la Nación al conocer del recurso que propone la iniciativa, actuará como lo que es en la estricta esfera de su competencia y sin invadir la competencia ajena, como un tribunal de derecho, y debe hacerlo, dejando a un lado suspicacias o dubitaciones, porque no debe olvidarse que los tres poderes de la Nación son corresponsables del Gobierno del país y que no les es lícito negar su colaboración para racionarizar jurídicamente el orden político”.

Eso es historia, porque se llevó adelante la reforma, se interpusieron varios recursos de reclamación y el Pleno de la Suprema Corte, en todos los casos resolvió a favor de algún partido político que se encontraba en la contienda; eso explica que cuando llega a la Presidencia el licenciado Miguel de la Madrid, propone la supresión del recurso de reclamación y allí es donde yo tomo lo que ha sido la mente del Poder Reformador de la Constitución para eliminar a la Corte, pero exclusivamente de la materia electoral que es esa disquisición entre partidos políticos, resolver que este candidato estaba inhabilitado porque era presidente municipal cuando se lanzó la campaña electoral, es decir que aquí se cometieron estas irregularidades y que ha lugar a organizar nuevas elecciones; ¿qué dice la iniciativa de De la Madrid?: “Recogiendo otra de las propuestas más reiteradas por los partidos políticos y por diversos sectores de la sociedad, se propone la desaparición del recurso de reclamación establecido en los párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 50 constitucional. En efecto, uno de los aspectos que más controversias ha producido entre los juristas y los publicistas en la historia reciente de nuestras instituciones políticas, ha sido el asignar a la Suprema Corte de Justicia facultades en asuntos electorales en virtud del recurso de reclamación establecido en la reforma de 1977; la demanda por su desaparición es una exigencia en la que han venido coincidiendo a partir de su promulgación numerosos sectores identificados con mayorías y minorías políticas. El Ejecutivo Federal a mi cargo considera que el prestigio y las más importantes funciones constitucionales atribuidas a nuestro más alto tribunal, deben quedar a salvo de polémicas o controversias y en particular del debate político, por lo mismo para evitar que medien controversias que vulneren el respeto a la dignidad de nuestro máximo órgano judicial he considerado pertinente someter al Poder Constituyente —noso-

tros ahora decimos Poder Reformador de la Constitución— la derogación del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación”. No cabe duda que todo esto sí era materia electoral, eran debates en que se cuestionaba por los partidos políticos, dentro de términos procesales; en esta etapa que señaló el Ministro Góngora, que es etapa típica de materia electoral en que en un momento dado algunos partidos de oposición nos criticaban duramente porque no habíamos resuelto favorablemente el recurso de reclamación y otros partidos que esto es poco probable para los Jueces, de vez en cuando lanzaban algún elogio por aquellas actitudes, eso era debate político, para mí esto es lo que la Constitución está tratando de evitar para la Suprema Corte. Yo sueño también, como el Ministro Silva Meza, que llegue un momento que el desarrollo político de México, como ocurre en otros países, no se asuste de que el derecho sea el que regule a la política y que, por lo mismo, haya medios de defensa integralmente en los que el problema político sea sometido al derecho y, por lo mismo, que tenga que ser el Tribunal Constitucional por excelencia, que es el Pleno de la Suprema Corte, el que tenga, finalmente, que resolver estas cuestiones; pero, por el momento, esto queda en la disquisición doctrinal, porque el texto constitucional nos está diciendo: la Suprema Corte no puede intervenir en materia electoral.

Nos queda solamente un punto por descifrar: ¿la Ley de Participación Ciudadana, no es precisamente, un “problema debatible”, “de pugna”, “de oposición”? y yo lo resolvería del siguiente modo:

Primero, este es un problema político; ¿quiénes presentan la iniciativa? miembros de un partido político; ¿quiénes hacen valer la acción de inconstitucionalidad? miembros de una minoría parlamentaria y, por lo mismo, miembros de partidos políticos; en la política sí se podría considerar que esto es político, pero desde el punto de vista jurídico creo que no existe ninguna base. Si vemos los artículos constitucionales que hablan de partidos políticos —los leyó el Ministro Aguirre Anguiano—, un partido político es digno de absoluto respeto por nuestro orden constitucional, son considerados, lo dice el artículo 41 de la Constitución, con toda precisión, el partido político lo define nuestro texto constitucional y dice: “Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática”, ¿dónde está ahí el conflicto entre partidos políticos? ¿no favorece esto a todos los partidos políticos? si la Suprema Corte decide ¿a quién va a beneficiar o a quién va a perjudicar? es un derecho de los partidos políticos, igualito para todos, no está diciendo la Constitución, tal partido, ese sí promueve la democracia, éste no promueve la democracia, no; los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como

organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos, al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y “mediante el sufragio universal libre, secreto y directo”; ésta podría ser, probablemente, la disposición en materia política más clara del orden jurídico constitucional que revela que este problema de derecho ciudadano y derecho de partido político que permite a los ciudadanos intervenir en elecciones para llegar al orden político, no es problema de distinción y de debate político, es un problema de derecho, igual para todos los ciudadanos, igual para todos los partidos políticos, en donde no tiene por qué haber ninguna pugna política; pero, a los juristas nos debe interesar mucho más lo relacionado con el tema que estamos debatiendo, que es la acción de inconstitucionalidad. Si llegáramos a entender que la intervención de partidos políticos le daba un matiz de lucha partidista a las cuestiones, la acción de inconstitucionalidad sería siempre improcedente; bueno, quizás no, cuando fuera el procurador general de la República el que hiciera valer, pero aun entonces como bien se sabe que también los funcionarios públicos tienen alguna vinculación partidista, pues también se le daría connotación política pero quedémonos en la regla general. Son las minorías parlamentarias las que en el texto constitucional están legitimadas para que promuevan la acción de constitucionalidad; y ¿quiénes integran las minorías parlamentarias? diputados, senadores, asambleístas que pertenecen a partidos políticos; normalmente ¿quiénes van a formar parte de esas minorías de 33%? Es evidente, irrefutablemente, los que perdieron, previsiblemente los de partidos minoritarios. Si la acción de inconstitucionalidad estuviera vedada cuando se diera el riesgo de interpretación partidista, todas las acciones de inconstitucionalidad podrían declararse improcedentes.

Evidentemente no es el sentido de la Constitución, pero si vemos los artículos expresos o la exposición de motivos relativa, ustedes advertirán que en esta materia no hay posibilidad jurídica de inclinación partidista; la única posibilidad jurídica que hay conforme al texto constitucional es perdonenme la expresión —afiliación a la supremacía constitucional—, que es lo único que opera en la acción de inconstitucionalidad.

Dice la exposición de motivos: “a diferencia de lo que acontece en el juicio de amparo y en las controversias constitucionales, en las acciones de inconstitucionalidad, no es necesario que exista agravio para que sean iniciadas; mientras que en el amparo se requiere de una afectación de las garantías individuales; en las controversias constitucionales, de una invasión de esferas; las acciones de inconstitucionalidad se promueven con el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional”.

Jurídicamente esto es lo que dice quien está promoviendo la acción de inconstitucionalidad; “aquí no es lícito que tú, porque perteneces a tal o cual partido, vayas a entretener a la Suprema Corte con un planteamiento, aquí lo único que debe operar, es el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional”.

Se trata entonces de reconocer en nuestra Carta Magna una vía, para que una representación parlamentaria calificada o el procurador general de la República, puedan plantearle a la Suprema Corte de Justicia si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo son o no acordes con la Constitución.

Y luego un párrafo que nuevamente nos vuelve a llenar de optimismo “siendo indudable que México avanza hacia una pluralidad creciente, otorgar a la representación política la posibilidad de recurrir a la Suprema Corte de Justicia, para que determine la constitucionalidad de una norma aprobada por la mayoría de los Congresos, significa, en esencia, hacer de la Constitución, el único punto de referencia para convivencia de todos los grupos o actores políticos; por ello y no siendo posible confundir a la representación mayoritaria con la constitucionalidad, las fuerzas minoritarias contarán con una vía para lograr que las normas establecidas por las mayorías, se contrasten en la Constitución, a fin de ser consideradas válidas”.

Si esto no me hubiera resultado convincente, yo haría dos últimos argumentos —que serán breves, para su tranquilidad—.

Primer argumento: El amparo, no obstante que se ha venido liberalizando con suplencia de la deficiencia de la queja, tiene todavía un gran número de causas de improcedencia; y tratándose de amparo, un juicio con fórmula Otero, normalmente se acepta el siguiente principio: “En caso de duda, entra al fondo del asunto y no decrettes el sobreseimiento por improcedencia”. ¿No habrá duda sobre la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad; si once Ministros del Pleno de la Suprema Corte han debatido con solidez en argumentos jurídicos, sosteniendo posturas contradictorias? y ¿no sería el caso de que en esta acción de inconstitucionalidad, en la que ni siquiera opera una *litis* estricta, sino que aquí se debe mover el juzgador con toda amplitud, debiera uno optar por la procedencia y someter el texto constitucional a la Constitución? dejó esa inquietud.

Mi otro argumento es muy claro, la supremacía constitucional; en este argumento he coincidido o coincido con algunos de los Ministros. La supremacía constitucional es un principio de nuestra Constitución; decir en México que haya actos de autoridad que no estén sujetos al orden constitucional, potencialmente es consagrar la impunidad de la autoridad públ-

ca. Si respecto de leyes decimos: "no procede el examen de constitucionalidad", pues es abrir las puertas a que el legislador establezca lo que quiera aunque sea absolutamente violatorio de la Constitución. Esa supremacía constitucional yo considero que debe estar siempre salvaguardada, y por ello, atendiendo también a la exposición de motivos de este artículo 105, quisiera concluir mi intervención con la parte final de uno de sus párrafos: "En consecuencia, hoy la Constitución Mexicana cuenta con una mecanismo que en su conjunto puede ostentarse como suficiente para lograr la cabal protección supremacía de la Constitución Federal. Si observáramos aisladamente cada una de las partes que componen ese mecanismo, el juicio de amparo, el de controversia típicamente constitucionales y la acción de inconstitucionalidad, podrían aparecer incompletas ciertamente, pero en su conjunto forman una estructura de acciones y procedimientos que le dan cohesión y coherencia al proceso constitucional de justicia mexicano donde se coloca como su juzgador único y superior a la Suprema Corte de Justicia de la Nación".

A mí no me extraña que en toda la exposición de motivos de la reforma constitucional del 105 que tiene este párrafo tan hermoso, no exista ni una sola palabra, tratando de justificar por qué hay una excepción a esta hermosa conclusión que se ha establecido.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Román Palacios.

**SEÑOR MINISTRO ROMAN PALACIOS:** Muchas gracias señor Presidente, muy amable.

Es cierto, en principio todo el proceso legislativo a que hizo referencia el señor Ministro Mariano Azuela, es cierto, pero todo ello nos lleva también a la observación o comentario, en el sentido de que ese proceso legislativo, que llevó a las variantes en las diversas reformas, no denotan otra cosa, sino la integración pluripartidista de las Cámaras, de los órganos legislativos, y en su consecuencia, los diversos pactos celebrados por los mismos y también las concertaciones.

Por otra parte, también nos lleva entre otras cosas a recordar lo sabias que son las palabras de Ignacio Vallarta cuando mencionaba que es contraria a la institución del Poder Judicial, el darle intervención, aunque sea indirecta, en los negocios meramente políticos.

Podremos estar de acuerdo o no con estas palabras, pero efectivamente no podemos dejar de reconocer la profundidad de sus expresiones. Al momento de resolver el recurso de reclamación tenía una convicción y con motivo de la discusión surgió la duda respecto a si se actualizaba en forma manifiesta e indudable, una causa de improcedencia; en ese sentido

fue mi voto aquella ocasión, no era manifiesto e indudable. Todo lo que se expresó me llevó a esa conclusión; sin embargo, resuelto el recurso de reclamación, integrado el expediente correspondiente, al escuchar los comentarios prolíjos, extensos y muy acuciosos, de todos y cada uno de los Ministros, ya nos queda realmente muy poco por expresar, por lo menos en lo que a mi persona se refiere, sin embargo quisiera hacer la reflexión, de que si efectivamente por todo lo expresado, los partidos políticos pueden considerarse con derecho a intervenir en la designación de los consejeros ciudadanos, será a éstos en todo caso a quienes compete resolver el problema, para el efecto de lograr su intervención; esto es así, porque si los consejeros ciudadanos son órganos de poder, como en mi concepto efectivamente lo son, resulta evidente que para llegar al acceso al mismo debe ser por conducto de los partidos políticos y por lo tanto la cuestión relativa a la elección de los consejeros ciudadanos resulta ser de materia electoral y la circunstancia específica de que la Corte intervenga o no intervenga en la materia electoral no compete determinarlo a ella.

Se ha tratado con un esfuerzo exhaustivo, con extensión y profundidad de conceptos, de dar contenido a las palabras “materia electoral” y es evidente que en alguno de ellos tenemos que hacer pronunciamiento.

En mi concepto, considero que la elección de consejeros ciudadanos queda comprendida dentro del la materia electoral y por lo tanto me pronunciaré por el sentido de la improcedencia de la acción. Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora Ministra Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SANCHEZ CORDERO:** Gracias señor Presidente.

La autonomía y la independencia del Poder Judicial reside precisamente en la fuerza de sus resoluciones, sin embargo quiero también en este momento justificar el sentido de mi voto.

De los elementos fundamentales que constituyen la materia electoral y que aquí se han vertido y que hemos estado manejando, que comprenden tanto lo relativo a la creación, a la estructuración, al funcionamiento y organización de las instituciones, de los sistemas, de los medios y de los procedimientos que tienen por objeto la selección mediante el voto de los ciudadanos de las personas que fungirán como titulares de ciertos órganos públicos de poder político y administrativo y admitiendo, como lo hago, que para mí los consejeros ciudadanos son órganos de gobierno y órganos administrativos, me adhiero plenamente a la intervención del señor Ministro Díaz Romero y comparto con él la improcedencia de la acción de constitucionalidad presentada por esta primera ocasión histórica ante el Pleno de la Corte.

El Poder Revisor de la Constitución no ha querido, por muchos motivos, algunos de los cuales se han vertido en esta sesión, que la Corte conozca de cuestiones electorales, sin embargo estamos en espera, al tiempo de que este altísimo Tribunal sea un verdadero y auténtico Tribunal Constitucional, pero en este momento y lo digo con frustración, estas leyes en materia electoral están vedadas, prohibidas para ser analizadas por la Suprema Corte de Justicia de manera imperativa y taxativa en el artículo 105 constitucional.

Mencionaba el señor Ministro Román Palacios hace un momento al gran Vallarta, pero de definirme yo por la Corte de Vallarta o por la Corte de Iglesias, yo definitivamente me inclino por la Corte de Iglesias. Muchas gracias, señor Presidente.

### VOTACION

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Estando lo suficientemente discutido este proyecto, sírvase tomar la votación señor secretario.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: En contra del proyecto y porque se declare fundada la acción de inconstitucionalidad.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRON: Yo quiero hacer una moción.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Azuela.

SEÑOR MINSITRO AZUELA GÜITRON: Yo creo que por las características del caso, si bien algunos Ministros y el proyecto examina el fondo del asunto, sin embargo yo concretamente no me pronuncié sobre el fondo del asunto; pienso que primero habría que definir si es procedente o es improcedente la acción; si se aceptara el proyecto que estima que es procedente la acción, entonces habría que entrar a la discusión sobre si es constitucional o inconstitucional la ley, pero por el momento yo siento que incluso el mayor porcentaje de las discusiones van en la línea de la procedencia, entonces yo sí pediría que votáramos por el momento si estimamos que es procedente la acción de inconstitucionalidad o es improcedente dejar el fondo pues en caso de que la mayoría se pronunciara porque es procedente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Entonces para deslindar así la materia de este proyecto se atenderá la moción presentada por el señor Ministro Azuela y entonces pido al señor secretario se sirva tomar la votación al respecto a si la acción de inconstitucionalidad es procedente o improcedente.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor presidente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: En ese caso, con el proyecto solamente en cuanto reconoce como procedente la acción de inconstitucionalidad.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRON: Es procedente la acción de inconstitucionalidad.

SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO: Es procedente.

SEÑOR MINISTRO DIAZ ROMERO: Es improcedente, porque se trata de materia electoral.

SEÑOR MINISTRO GONGORA PIMENTEL: Es procedente la acción.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Es procedente la acción constitucional.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Es improcedente la acción constitucional porque se trata de materia electoral y en consecuencia se debe sobreseer.

SEÑOR MINISTRO ROMAN PALACIOS: Estimo improcedente la acción de inconstitucionalidad por tratarse de materia electoral.

SEÑORA MINISTRA SANCHEZ CORDERO: Por la improcedencia.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Es improcedente la acción.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMAN: Es improcedente la acción por tratarse de materia electoral.

Señor Ministro Presidente, hay mayoría de 6 votos en el sentido de que es improcedente la acción de inconstitucionalidad por tratarse de materia electoral.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En consecuencia, si ustedes no lo objetan y el señor Ministro Díaz Romero acepta el encargo, como él fue quien lo planteó con toda concreción y luego con las ideas de los señores Ministros Ortiz Mayagoitia, Silva Meza, Román Palacios y la señora Ministra Sánchez Cordero, pues podría engrosar el proyecto en el sentido de que es improcedente la acción inconstitucional y que debe sobreseerse. Señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DIAZ ROMERO: Para mí será un gran honor señor Presidente hacer la proposición de engrose, siempre y cuando cuente yo con el auxilio de los señores Ministros que usted mencionó.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRON: Yo manifiesto mi deseo de formular voto particular, pero en su caso, quizá quienes no compartimos la decisión mayoritaria pudiéramos formular un voto de minoría también, pues, de algún modo aprovechando las distintas intervenciones que se han señalado; esto sería como proposición que yo hago a los señores Ministros que votaron por la procedencia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Castro y Castro.

SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO: Pido que quede mi proyecto como voto particular.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor Presidente. En el mismo sentido del Ministro Azuela, pienso que la exclusión por razones obvias de divergencia en las consideraciones que tuvimos los demás Ministros que votamos por la procedencia, con la exclusión del Ministro Castro y Castro, los demás prodríamos hacer conjuntamente un voto particular.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, señores Ministros que discrepan ¿están de acuerdo?

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Me sumo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Sí señor, para sugerir a este H. Pleno que en su caso fueran publicadas en el *Semanario* y la *Gaceta* la resolución de la mayoría y los dos votos particulares que ahora se hacen.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se hará publicación íntegra de la ejecutoria en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta* al igual que los votos de los señores Ministros que discrepan de la mayoría. Señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DIAZ ROMERO: Brevemente hice un apunte cuando se decidió la mayoría para efectos de la declaratoria.

## DECLARATORIA

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En consecuencia de la mayoría de votos, se resuelve:

UNICO.—Se declara improcedente y se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 1/95, promovida por Fauzi Hamdam Amad y otros, como integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, contra actos de la propia asamblea, del Presidente de la República y del jefe del Departamento del Distrito Federal, actos que quedaron precisados en el resultando primero de esta resolución. Notifíquese.

Por lo avanzado de la hora, se levanta la sesión.

Se termina la sesión a las 15:10 hrs.



# Sentencia

ACCION DE INCOSNTITUCIONALIDAD 1/95. PROMOVIDA POR: FAUZI HAMDAM AMAD Y OTROS, COMO MINORIA DE LOS INTEGRANTES DE LA ASMABLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL. MINISTRO PONENTE: JUVENTINO V. CASTRO Y CASTRO. SECRETERIO: ALEJANDRO S. GONZALES BERNABE.

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

VISTOS; Y,

RESULTANDO:

PRIMERO. Mediante escrito presentado el tres de julio de mil novecientos noventa y cinco, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gonzalo Altamirano Dimas, María Dolores Padierna Luna, Salvador Abascal Carranza, Germán Aguilar Olvera, Francisco Gilberto Alvarado Miguel, Ricardo D. Cervantes Peredo, José Francisco Dufour Sánchez, Leopoldo Ensástiga Santiago, Jose Espina Von Roehrich, Iván García Solis, Taydeé González Cuadros, Francisco González Gómez, Jorge Emilio González Martínez, Héctor González Reza, Gabriela Gutiérrez Arce, Fauzi Hamdam Amad, José Luis Luegue Tamargo, Eduardo Morales Domínguez, Víctor Martín Orduña Muñoz, Francisco José Paoli Bolio, Pedro José Peñaloza, Margarito Reyes Aguirre, Gonzalo Rojas Arreola, Arturo Sáenz Ferral, Javier Salido Torres, Sandra Lucía Segura Rangel, María Estrella Vázquez Osorno y Margarita E. Zavala Gómez del Campo, en su carácter de integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, formularon demanda en vía de acción de inconstitucionalidad, señalando al efecto:

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

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

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

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

**“III. NORMAS GENERALES CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA Y EL MEDIO OFICIAL EN QUE SE PUBLICARON.**

“La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, específicamente las Secciones Tercera y Cuarta, que comprenden los artículos del 60 al 68 y artículo 71, ley publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 12 de junio de 1995 y para su mayor difusión también publicada en esa misma fecha en el Diario Oficial de la Federación.

**“IV. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES VIOLADOS.**

“Artículo 122, fracción I, inciso e), y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

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

**“V. CONCEPTOS DE INVALIDEZ.**

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

“En efecto, el artículo 41 de nuestra Carta Magna expresamente declara a los partidos políticos como entidades jurídicas de interés público y, entre las funciones primordiales que como fin tienen dichos partidos, es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudada-

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

“Independientemente del carácter sociológico e histórico del nacimiento y desarrollo de los partidos políticos, hoy en día es incuestionable que se encuentran ligados de manera indisoluble al concepto de democracia, es decir, a la extensión del sufragio popular y a las prerrogativas parlamentarias, incluyendo su participación efectiva en la organización de los procesos electorales. Cuando más se extiende y se multiplica el derecho al voto, más necesario se hace organizar a los electores a través y por conducto de los propios partidos políticos y dar a conocer a los candidatos canalizando los sufragios en dirección acorde a los postulados y plataforma política que cada Partido enarbola. Hoy en día en todos los países democráticos, y el nuestro no es la excepción, los partidos políticos han llegado a asumir una influencia decisiva y cada vez más extensa e importante en el funcionamiento cotidiano de la vida constitucional de los Estados modernos, en la cual el ciudadano no participa más que raramente como individuo aislado, y más bien casi siempre como miembro, o adherido, de alguna organización partidista. Los Partidos, tal como lo reconoce nuestra propia Ley Suprema, constituyen agrupaciones entre ciudadanos que se potencian, esencialmente, con motivo de las varias competiciones electorales y se concretan en complejas y vastas organizaciones dirigidas a influir de modo permanente en la opinión pública, utilizando y valiéndose de todos los medios más sofisticados ofrecidos por la técnica moderna, de modo que puede estimarse hoy en día que el encuadramiento en los Partidos por parte de los ciudadanos, constituye una absoluta necesidad práctica para permitir su participación en la vida pública en los grandes Estados contemporáneos.

“Desde el punto de vista estrictamente jurídico, elevado a rango constitucional en el artículo 41, los Partidos aparecen como asociaciones políticas

compuestas de ciudadanos, con personalidad jurídica y calificada por nuestra propia Constitución como de interés público, siendo la función primordial de los partidos políticos la multiforme actividad que despliegan en relación con los procesos electorales y, particularmente, en orden a la designación y postulación que presentan para la elección de candidatos de elección popular.

“Tales principios y funciones de interés público que realizan los partidos políticos en un Estado democrático, se encuentran recogidos por nuestra Ley Suprema, primordialmente en su artículo 41, y desarrollados por la ley reglamentaria de dicho precepto constitucional (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

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

“Los términos comunes en ambos artículos son participación de los Partidos en los procesos para la integración de órganos de representación. Pero en el primer caso la disposición del artículo 41 se tiene como base para que los Partidos presenten candidatos, los cuales, si triunfan en las urnas, se integran los órganos de representación nacional; en cambio en el caso de los Consejos de Ciudadanos, se excluye a los Partidos de la participación para su integración en los preceptos legales de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal que se impugnan de inconstitucionales.

“Cuando en la Cámara de Diputados de la LV Legislatura se discutió la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal para reformar, adicionar y derogar diversos preceptos constitucionales relativos a la dotación de un gobierno propio para el Distrito Federal, dentro de un proceso todavía inacabado de plena y total autonomía, ni en la propia iniciativa del Ejecuti-

vo Federal ni tampoco en el dictamen que formularan las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal sobre tales reformas constitucionales atinentes al Distrito Federal, se cuestionó o dudó de que los partidos políticos no sólo participarían en la integración de los órganos electorales de los Consejos de Ciudadanos, en la participación y vigilancia del propio proceso electoral, sino que resultaba obvio y evidente que igualmente los Partidos participarían postulando a candidatos para tales funciones públicas en la integración de los Consejos de Ciudadanos. Sin embargo, por lo que concierne al grado de participación de los partidos políticos con registro nacional en la postulación de candidatos se quiso llegar aún más lejos, esto es, que los partidos políticos tuviesen una participación preponderante en la elección de los consejeros ciudadanos y, por ello, la Cámara de Diputados, en su sesión del día 3 de septiembre de 1993, fecha en la que se discutía el dictamen correspondiente a tales reformas y adiciones a la Constitución, en particular el artículo 122, el C. Diputado Salvador Abascal Carranza propuso que se adicionara al inciso e), de la fracción I del dictamen, a fin de que las facultades del Consejo de Ciudadanos no sólo se limitaran a la evaluación de programas y gestión de acciones, tal como se propuso por el Ejecutivo Federal en su iniciativa y en el propio dictamen, sino que se ampliaran dichas facultades para incluir las de supervisión, de control o de aprobación que vincule a la autoridad por resoluciones de los Consejos. Más particularmente, dicho diputado consideró necesario que la elección de los ciudadanos consejeros debe hacerse precisamente a través de los partidos políticos, por contar con la estructura, plataforma, prerrogativas de ley, compromisos pragmáticos y doctrinales. En concreto, la proposición del referido diputado fue modificar totalmente el inciso e), de la fracción I, del artículo 122, para quedar redactado en los términos que finalmente la Cámara de Diputados aprobó al igual que su Colegisladora, la Cámara de Senadores, cuyo inciso e), reza en los siguientes términos:

"Art. 122...

"Fracción I...

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

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

"Por razones evidentemente políticas, pero no por ello menos atentatorias de nuestro régimen constitucional, en franca y clara transgresión de los artículos 41 y 122, fracción I, inciso e) de nuestra Ley Suprema, el Congreso de la Unión reformó los artículos 123 y 125 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de junio de 1995, mediante las cuales se excluye a los partidos políticos del derecho constitucional de postular candidatos para la elección de los consejeros ciudadanos cuyas reformas atentan contra los preceptos constitucionales de referencia. Antes de tales reformas y congruente con el artículo 122, fracción I, inciso e) de nuestra Constitución, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de junio de 1994, establecía en su artículo 123 que los consejeros ciudadanos serán electos por fórmula, integrada por un consejero propietario y un suplente, que para cada área vecinal en que se dividan las Delegaciones podrán presentar los partidos políticos con registro nacional. Tal como se encontraba el referido artículo 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, cumplimentaba y hacía efectivo lo previsto en el inciso e), fracción I, del artículo 122 constitucional, en cuanto a que no sólo participarían los partidos políticos en la postulación de candidatos para consejeros ciudadanos, sino que serían los únicos que podrían presentar candidatos para tales cargos públicos, en tanto que con motivo de la reforma que tuvo lugar el 3 de junio de 1995 se llegó al extremo opuesto de impedir legalmente, mas no constitucionalmente, la posibilidad de que los partidos políticos postularan candidatos para consejeros ciudadanos. Dicha aberración jurídica, contraría a todas luces a los preceptos constitucionales que consideramos se violan, dio pauta a que al discutirse y aprobarse la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, conforme a las recientes reformas a los artículos 123 y 125 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se ratificara la exclusión de los partidos políticos para postular candidatos para consejeros ciudadanos.

"El hecho o la circunstancia de que la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal esté de acuerdo con el Estatuto de Gobierno del Distrito

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

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

"Se reitera que no es óbice para declarar inconstitucionales los preceptos legales citados de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, que estén de acuerdo con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, reformado recientemente en sus artículos 123 y 125, pues si bien es cierto que desde el punto de vista de jerarquía de leyes la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, está jerárquicamente por debajo del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, no menos lo es que ambos ordenamientos están subordinados y sujetos a la ley cimera que es la Constitución y, por ende, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en los preceptos que se impugnan de inconstitucionales, violentan flagrantemente los preceptos constitucionales que se citan como transgredidos.

#### **"VI. PROCEDENCIA DE LA PRESENTE ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

"No escapa a los promoventes de esta ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD lo preceptuado por el artículo 105, fracción II, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 19, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en cuanto a que es improcedente dicha acción tratándose de las normas que se refieran a la materia electoral. La materia electoral se asimila al proceso electoral en sí mismo, ya que con motivo de las últimas reformas constitucionales, a partir de 1990, la organización de las elecciones federales corresponde a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley, sentándose las bases en el propio ar-

título 41 constitucional el proceso electoral y los órganos que intervienen en la organización de las elecciones, al igual que la materia contencioso electoral a través de un tribunal electoral cuyas resoluciones, en última instancia, son inatacables, de modo que se explica y justifica que el artículo 105, en su fracción II, y su ley reglamentaria excluyan la materia electoral, pero tal exclusión de ninguna manera abarca el derecho constitucional que los partidos políticos tienen de postular a candidatos, ya que tal derecho rebasa, en sí misma, la materia electoral propiamente dicha.

"En efecto, conforme al artículo 41 de nuestra Constitución, y más concretamente, el Libro V, denominado del Proceso Electoral, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuando en su artículo 174 define o conceptúa lo que comprende el proceso electoral (preparación de elección, jornada electoral y resultados y declaración de validez de elecciones) no queda comprendido dentro del proceso electoral el derecho de los partidos políticos para solicitar el registro de candidatos, pues éste se considera un acto preparatorio para las elecciones pero en su fase de registrar a los candidatos correspondientes, en tanto que la ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD enderezada contra la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal se refiere y limita al derecho constitucional de postular candidatos, que es un acto previo *sine qua non*, para iniciar todo el proceso electoral, de modo que es innegable que la presente ACCION DE INCOSNTITUCIONALIDAD no cae en el supuesto de improcedencia prevista en la fracción II del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, pues lo que se está conculcando y violando es el derecho a postular candidatos, que si bien tiene relación con la materia electoral no puede entenderse de la presente ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD más allá de lo que la propia Constitución y su ley reglamentaria preceptúa en lo concerniente a la actividad propiamente dicha del proceso electoral y su calificación. Si la materia electoral incluyera el derecho en sí mismo de participar postulando candidatos, por la misma razón estaría impedido el Poder Judicial de la Federación para conocer, bien sea a través de juicio de amparo, controversia constitucional o acción de inconstitucionalidad, cualquier violación constitucional, a través de normas generales o de actos de autoridad en particular, que llegaren a conculcar, limitar, restringir o prohibir el ejercicio del derecho de voto de los ciudadanos, es decir, si una norma general, yendo más allá de la Constitución, limitara el derecho de voto de los ciudadanos consagrado en el artículo 35 constitucional, evidentemente que tal derecho así conculado no constituye propiamente la materia electoral, sino un presupuesto anterior para participar en lo que es el proceso electoral. Igualas razones existen en cuanto a la ACCION DE INCOSNTITUCIONALIDAD que se promueve a través de esta demanda, que si bien tiene relación con la materia electoral,

no forma parte en sí misma del proceso electoral, sino que es anterior a él, por cuanto que la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal excluye a los partidos políticos de participar en el proceso electoral mediante la postulación de candidatos para consejeros ciudadanos.

"El contenido y alcance que el concepto 'materia electoral' tiene en los términos del artículo 19, fracción II de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, no puede abarcar o incluir el derecho previo e incólume que los partidos políticos tienen de participar postulando candidatos.

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

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

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

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

"Este examen corresponde hacerlo, en primer lugar, a la luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual en su artículo 105, fracciones I y II, dispone, en el aspecto que será objeto de análisis, que 'La Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:...’ ‘...II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción a las que se refieran a la materia electoral.'

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

"Ahora bien, la actora demanda que se declare la invalidez de la Ley de Participación Ciudadana en vigor, cuyos artículos 60 al 68 y 71, que tildan de inconstitucionales, contemplan, los primeros, el procedimiento para el 'registro de fórmulas' de candidatos para la elección de consejeros ciudadanos del Distrito Federal y, el último, algunas reglas acerca 'de los actos de proselitismo', concretamente las relativas a que 'En la propaganda de los candidatos podrán utilizarse los nombres de los integrantes de la fórmula o la identificación de ésta o las frases o leyendas de su propuesta. No podrán utilizarse emblemas, frases, leyendas ni colores de Partido Político alguno.

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

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

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

tatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que se determinarán...” “...e) Las bases para la integración, por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un Consejo de Ciudadanos para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de aquellos programas de la Administración Pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes. La ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos.”

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

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

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

“III. En todo caso a cada Delegación corresponderán por lo menos 15 consejeros.”

“ARTICULO 123. ...

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

“ARTICULO 126. La Ley de Participación Ciudadana regulará lo relativo a la organización, declaración de validez de las elecciones de los consejeros ciudadanos, así como las impugnaciones y el procedimiento sumario para hacerlas valer. Al efecto se suscribirán convenios con las autoridades federales electorales.”

“Es importante resaltar, por último, que el artículo 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal fue reformado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de junio del año en curso y que su texto anterior sí concedía a los partidos políticos con registro nacional el derecho de

presentar fórmulas de candidatos para la elección de consejeros ciudadanos en los siguientes términos.

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

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

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

"Aquí es oportuno citar, como herramienta de interpretación, el fragmento correspondiente a la exposición de motivos de la iniciativa de reformas enviada por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados el tres de noviembre de mil novecientos ochenta y ocho, mediante el cual se propuso la reforma, entre otros, del artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos: 'Recogiendo otra de las propuestas más reiteradas por los partidos políticos y por diversos sectores de la sociedad, se propone la desaparición del recurso de reclamación, establecido en los párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 60 constitucional. En efecto, uno de los aspectos que más controversias ha producido entre los juristas y los publicistas, en la historia reciente de nuestras institu-

ciones políticas, ha sido el asignar a la Suprema Corte de Justicia facultades en asuntos electorales en virtud del recurso de reclamación, establecido por la reforma de 1977. La demanda por su desaparición es una exigencia en la que han venido coincidiendo a partir de su promulgación, numerosos sectores identificados con mayorías y minorías políticas. El Ejecutivo Federal a mi cargo considera que el prestigio y las más importantes funciones constitucionales atribuidas a nuestro más alto tribunal deben quedar a salvo de polémicas o controversias, y en particular del debate político; por lo mismo, para evitar que medien controversias que vulneren el respeto a la dignidad de nuestro máximo órgano judicial, he considerado pertinente someter al Poder Constituyente Permanente, la derogación del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia.'

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

"Consecuentemente, si la Suprema Corte de ninguna manera está facultada para intervenir sobre la legalidad de controversias electorales concretas, ni en la época reciente en que sí lo estaba sus decisiones tenían la fuerza obligatoria inherente a todos sus demás fallos, por mayoría de razón, tampoco puede ahora juzgar sobre la validez constitucional de las leyes que han instituido los procedimientos a los que habrán de ajustarse las elecciones de representantes populares, ya que sería tanto como apartarse del camino que ha trazado el Constituyente Permanente para el más alto tribunal del país, cuya intervención, en materia electoral, se limita al caso excepcional previsto en el tercer párrafo del artículo 97 del Código Supremo, el cual concluye señalando, escuetamente, que los resultados de la investigación que sobre violaciones al voto público realice la Corte 'se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.'

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

"Notifíquese a la parte actora en el domicilio señalado en su demanda por conducto de Fauzi Hamdam Amad, a quien se le reconoce el carácter de representante común o por conducto de sus autorizados para oír y recibir notificaciones, indistintamente, licenciados Fernando Gómez Mont, Ramiro González Luna, Francisco Xavier Manzanero Escutia y José Raúl Ramírez García, así como a los pasantes de la carrera de licenciado en derecho, Adriana Varela Andrade, Carmina Cortés Rodríguez, Leticia Delgado Hernández, Lina Kilian Zorrilla y Moisés Gerardo Cabrera Berruecos, a quienes igualmente se les reconoce el carácter con el que los designó la parte actora."

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

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

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

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

"**QUINTO.** Los agravios expresados resultan fundados al ser suplidos en su deficiencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

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

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

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

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

"“ARTICULO 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

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

"ARTICULO 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

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

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

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

"...Las controversias constitucionales.

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

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

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

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

"El otorgamiento de estas nuevas atribuciones reconoce el verdadero carácter que la Suprema Corte de Justicia tiene en nuestro orden jurídico: El de ser un órgano de carácter constitucional. Es decir, un órgano que vigila que la Federación, los Estados y los Municipios actúen de conformidad con lo previsto por nuestra Constitución.

"Las acciones de inconstitucionalidad.

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

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

"Siendo indudable que México avanza hacia una pluralidad creciente, otorgar a la representación política la posibilidad de recurrir a la Suprema Corte de Justicia para que determine la constitucionalidad de una norma aprobada por las mayorías de los congresos significa, en esencia, hacer de la Constitución el único punto de referencia para la convivencia de todos

los grupos o actores políticos. Por ello, y no siendo posible confundir a la representación mayoritaria con la constitucionalidad, las fuerzas minoritarias contarán con una vía para lograr que las normas establecidas por las mayorías se contrasten con la Constitución a fin de ser consideradas válidas...’

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

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

"‘Mediante los procedimientos de controversia constitucional y de acciones de inconstitucionalidad será posible garantizar plenamente la supremacía de la Constitución de una manera general, y no como hasta ahora había acontecido en nuestro orden jurídico, sólo por la vía del juicio de amparo en el caso de la violación de garantías individuales. La diferencia fundamental entre los procedimientos de amparo y del artículo 105 constitucional es muy clara: En el juicio de amparo se tutelan intereses directos de los gobernados y sólo de manera indirecta se protege a la Constitución, mientras que los procedimientos instituidos en las fracciones I y II del artículo 105 constitucional se conciben como instrumentos de protección directa de nuestra Carta Magna. Esta es la razón por la que no se les ha conferido ninguna legitimación procesal a los particulares a fin de que participen en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, aun cuando no deja de reconocerse que las sentencias que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueden llegar a afectar a los particulares.

"‘...Por otra parte, y a fin de que las partes conozcan con gran precisión cuáles son las causales de improcedencia y sobreseimiento que regirán las controversias constitucionales, las mismas se han establecido de manera expresa en la presente iniciativa. En efecto, la previsible complejidad de los asuntos que habrán de resolverse mediante las controversias constitucionales, exige que cuestiones tan delicadas como las declaraciones de improcedencia y sobreseimiento que impiden un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, sean taxativamente determinadas para la Suprema Corte de Justicia. Como causales de improcedencia se ha previsto la relativa a la materia electoral, por encontrarse ésta expresamente señala-

da en el párrafo primero del artículo 105 constitucional; también se establece la improcedencia respecto de aquellas acciones en las que exista litispendencia y cosa juzgada, hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia, o bien por extemporaneidad en la presentación de la demanda...’

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

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

"Ante esa circunstancia, es decir, al no estar determinado el concepto o definición de la ‘materia electoral’, ni contarse por el momento con elementos que permitan establecerlo, resulta claro que por ahora no es posible determinar si el derecho de postular candidatos para ocupar el cargo de consejeros ciudadanos queda comprendido o no en esa materia y, por lo mismo, no se actualiza el motivo manifiesto e indudable de improcedencia requerido por el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para desechar de plano la demanda presentada, pues el desechamiento de una demanda, supone que el juzgador, con la mera lectura del escrito inicial y de sus anexos, considere probada la correspondiente causal de improcedencia sin lugar a dudas, ya sea porque los hechos sobre los que descansa hayan sido manifestados claramente por el demandante o porque estén probados con elementos de juicio indubitables, de suerte tal que los actos posteriores del procedimiento no sean necesarios para configurarla en forma acabada y tampoco puedan previsiblemente desvirtuar su contenido, circunstancias todas éstas que, como ya se dijo, no se surten en la especie.

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

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

CONSIDERANDO:

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

SEGUNDO. La interposición de la demanda resulta oportuna en términos de lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, pues el escrito respectivo se presentó ante la Oficina de Correspondencia y Certificación Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el tres de julio del año en curso, es decir, dentro de los treinta días naturales contados a partir del doce de junio anterior en que entró en vigor la ley reclamada.

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

CUARTO. A continuación se transcribe, en este considerando y en los dos siguientes, el contenido de cada uno de los informes que rindieron las auto-

ridades responsables en el orden en que fueron señaladas en el escrito inicial de la parte actora; en consecuencia, se reproduce ahora el de la Asamblea de Representantes:

"María de la Paloma Villaseñor Vargas, asambleísta, en mi carácter de presidente de la Mesa Directiva de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, para el primer mes del primer período de sesiones del segundo año de ejercicio de este cuerpo colegiado, personalidad que acredito en los términos del artículo 37, fracción XV, de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ante esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, comparezco a exponer:

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

#### "CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

##### "PRIMERA

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

"Atento lo dispuesto por la fracción II del artículo 105 constitucional, que establece la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer 'de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral', excepción que se refleja como causal de improcedencia para las controversias constitucionales en el artículo 19 de la ley reglamentaria respectiva, hipótesis que por virtud de los artículos 25 y 65 del último ordenamiento citado es aplicable a las acciones de inconstitucionalidad.

"En el caso, por estar frente a un motivo indudable de improcedencia, la demanda por la que se ejercita acción de inconstitucionalidad debe ser sobreseída, al ubicarse en los extremos de la fracción II del artículo 20 rela-

cionada con la fracción II del artículo 19 de la ley reglamentaria mencionada.

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

"Las disposiciones de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, objeto de la acción de inconstitucionalidad en que se informa, relativas a la integración de los Consejos de Ciudadanos, establecen las reglas que en la elección de sus miembros tendrán que seguirse, naturaleza electoral que encuentra su origen en la propia Constitución General cuando ordena, en el inciso e), de la fracción I de su artículo 122, como contenido del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la determinación de 'Las bases para la integración por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un Consejo de Ciudadanos...' Bases conforme a las que correspondió legislar a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, según se dispone en el inciso g), de la fracción IV del referido artículo 122 constitucional: 'Legislar en el ámbito local en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materias de: ...participación ciudadana;...'

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

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

"Los factores a considerar por la ley en la división de las Delegaciones para efecto de la elección de los consejeros ciudadanos, esto es, la configuración de áreas vecinales par el efecto electoral de vincular la representación vecinal del consejero ciudadano a un determinado ámbito territorial.

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

"La elección de consejeros ciudadanos por fórmula presentada para su registro por los ciudadanos vecinos del área vecinal respectiva. El aval de al menos el cuatro por ciento de los ciudadanos residentes en el área vecinal de que se trate para cada solicitud de registro de fórmula y la remisión a la ley respecto a la determinación de los requisitos que reunirá la solicitud para la identificación y comprobación de residencia de los firmantes así como los procedimientos de verificación.

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

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

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

"La renovación trianual de los Consejos de Ciudadanos.

"La celebración de la elección en la misma fecha que la legislación electoral prevea para la realización de la de diputados federales y representantes a la Asamblea.

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

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

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

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

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

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

"Es entonces inconsciente el carácter electoral de aquellas disposiciones del Título II de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal encaminadas a la integración de los Consejos de Ciudadanos por la vía del voto libre, secreto y personal de los ciudadanos vecinos del Distrito Federal y en consecuencia, el de las que forman parte de las Secciones Tercera y Cuarta de su Capítulo II, las cuales específicamente guardan estrecha relación con el artículo 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en el cual se determina, tal como lo ordena el inciso e), de la fracción I del artículo 122 de la Constitución General:

"“1. Bases para la integración, por medio de elección directa en cada demarcación territorial de un Consejo de Ciudadanos, siendo una de ellas la elección por fórmulas integradas por propietario y suplente que para cada área vecinal presenten para su registro al menos el cuatro por ciento de los ciudadanos vecinos del área correspondiente, en los términos que esta-

blezca la ley. También como base el mencionado artículo señala que será la ley la que determinará los requisitos que debe reunir la solicitud de registro en cuanto a la identificación y comprobación de la residencia de los firmantes y los procedimientos para su verificación.

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

"El carácter electoral de las disposiciones impugnadas no está reñido y no contradice las facultades que la Constitución General otorga a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, pues es bien cierto que la misma establece que su función legislativa la ejercerá en los términos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, ordenamiento que en la materia de 'participación ciudadana', establece bases a las que debe sujetarse la Asamblea de Representantes del Distrito Federal al legislar, mismas que naturalmente poseen un carácter electoral por estar referidas a la integración por elección directa de los Consejos de Ciudadanos. De modo que la Asamblea de Representantes, ajustándose a las bases constitucionalmente dictadas por el Congreso de la Unión, esto es, a los términos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal expide el Título II de la Ley de Participación Ciudadana.

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

berse ajustado a los términos establecidos en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que a su vez lo hizo respecto de la Constitución General.

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

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

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

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

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

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

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

"Al contemplar la Ley de Participación Ciudadana etapas precisas y concretas que regulan el proceso electivo para integrar Organos de Representación Vecinal y Participación Ciudadana, y no de poder público en los términos del artículo 41 constitucional, se concluye que la elección de consejeros ciudadanos, sí está regulada por normas generales que indiscutiblemente son electorales.

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

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

"Legitimación del sistema político y del gobierno de un Partido o alianza de Partidos o candidato independiente.

"Expresión de confianza en personas y/o Partidos.

"Representación de opiniones e intereses electorales.

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

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

"Canalización de conflictos mediante procedimientos pacíficos.

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

"Integración de la pluralidad social.

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

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

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

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

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

"Este contenido ha estado evolutivamente presente en la legislación electoral del país, fundamentalmente: Reglas para las Elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República, 12 de julio de 1830; Ley sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General y de los Individuos que Compongan las Juntas Departamentales, 30 de noviembre de 1836; Ley sobre Elecciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Nación, 3 de junio de 1847; Ley Orgánica Electoral, 12 de febrero de 1857; Ley Electoral de Ayuntamientos, 1o. de noviembre de 1865; Ley Electoral, 18 de diciembre de 1901; Ley Electoral, 19 de diciembre de 1911; Ley Electoral, 6 de febrero de 1917; Ley para la Elección de Poderes Federales, 2 de julio de 1918; Ley Electoral Federal, 7 de enero de 1946; Ley Electoral Federal, 4 de diciembre de 1951; Ley Federal Electoral, 5 de enero de 1973; Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, 30 de diciembre de 1977; Código Federal Electoral, 12 de febrero de 1987; y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en vigor.

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

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

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

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

"En la línea constitucional histórica de régimen de excepción que siempre ha tenido el Distrito Federal desde la previsión de la fracción XXVIII del artículo 50 de la Constitución de 1824, disponiendo como facultad del Congreso elegir un lugar que sirva de residencia de los Supremos Poderes de la Federación, y ejercer en su Distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado, la incorporación de la Asamblea y las reglas de su integración forman parte de la materia electoral.

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

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

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

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

"Los Consejos de Ciudadanos no son órganos de representación nacional ni de poder público legislativo o ejecutivo, ni siquiera tienen atribuciones reglamentarias como las tienen los Ayuntamientos o las tuvo la Asamblea

de Representantes antes de que el Constituyente le otorgara facultades legislativas, pero el no tener esos atributos no implica que su proceso de integración no sea electoral.

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

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

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

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

"D) Al desarrollar el inciso e), de la fracción I del artículo 122 constitucional y en ejercicio de la facultad de dictar 'términos' a que se debe sujetar la legislación local de la Asamblea de Representantes, el Congreso de la Unión en el Estatuto contempla un Título Sexto 'De los Consejos de Ciudadanos', que el artículo 120 los define como órganos de representación vecinal y de participación ciudadana.

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

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

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

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

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

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

"Papeletas electorales.

"Recepción de votación en casillas electorales federales en 1997.

"Actos de proselitismo de candidatos.

"Utilización de instrumentos electorales federales.

"Catálogo General de Electores.

"Padrón Electoral.

"Credencial para votar con fotografía.

"Listados nominales de electores.

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

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

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

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

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

"3. Que la Constitución prevea los órganos objeto de la materia electoral, bien de representación nacional o estatal (Poderes Federales y Poderes Estatales), bien como órganos de gobierno (Asamblea de Representantes del Distrito Federal) o bien como órganos de representación vecinal y de participación ciudadana (Consejos de Ciudadanos).

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

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

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

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

## "SEGUNDA.

"Además de la causal de improcedencia que invoco en la consideración inmediata anterior, me permito manifestar que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VI, del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de nuestra Carta Fundamental. Ello es así debido a que los artículos 60 al 68 y 71 de la Ley de Participación Ciudadana, constituyen preceptos sustentados en sus correlativos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y, es la última parte del artículo 123 de dicho Estatuto la que dispone que 'Los partidos políticos con registro nacional participarán en el proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos en lo relativo a la organización y vigilancia de la elección, en los términos que disponga la ley que dicte la Asamblea de Representantes del Distrito Federal', dándole de esta manera la participación que el inciso e),

de la fracción I del artículo 122 constitucional establece para los partidos políticos, consecuentemente, la acción de inconstitucionalidad debió haberse ejercitado en su momento contra las reformas a los artículos 123 y 125 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

"La jerarquía del Estatuto de Gobierno no solo es reconocida por la parte actora al afirmar que '...la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal está jerárquicamente por debajo del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal,...' sino que el artículo 1o. de dicho Estatuto de Gobierno determina que: 'Las disposiciones contenidas en el presente Estatuto son de orden público e interés general y son la norma de la organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.'

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

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

#### "PARA MEJOR PROVEER

"Por todo lo anterior, y con el objeto de mejor proveer en la presente acción de inconstitucionalidad, nos permite poner a su consideración las siguientes reflexiones que se derivan de los razonamientos que hace el C. Procurador general de la República, en su escrito de fecha quince de agosto de mil novecientos noventa y cinco, mediante oficio No. PGR 0383/95 y donde trata de fundamentar y dar validez a la acción de inconstitucionalidad en contra de algunas disposiciones de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

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

"El procurador general de la República, en la foja 4, inciso a), de su escrito antes referido, trata de fundamentar la competencia en materia electoral de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el artículo 97, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y transcribe para tal efecto solamente parte del artículo referido, sin embargo, no incluyó la parte última de dicho artículo que señala: 'Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.' Es evidente que si bien la Constitución faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, también es cierto, pleno e indubitable que la Corte tendrá la obligación de remitir la investigación a los órganos competentes, lo que significa que la Corte no es competente, por ese artículo para emitir resoluciones vinculatorias, y menos aún para deducir de ello el conocimiento de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral según lo establece la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal.

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

"Instancia: Pleno

"FUENTE: Semanario Judicial de la Federación.

"EPOCA: 7a.

"VOLUMEN: 76

"PARTE: Primera

"PAGINA: 67

"RUBRO: VOTO PUBLICO, CARECEN DE LEGITIMACION LOS PARTICULARES PARA PROVOCAR QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, EFECTUE INVESTIGACIONES PREVISTAS POR EL ARTICULO 97, PARRAFO III, DE LA CONSTITUCION FEDERAL.

"TEXTO: El artículo 97 párrafo tercero, de la Constitución, otorga facultad a esta Suprema Corte de Justicia para ordenar la averiguación de hechos que pueden constituir violación del voto público, pero es muy importante señalar que la naturaleza de la función en que opera tal participación, es de índole política electoral. La importancia que tiene la observación de que

es de naturaleza política esta función en que la Suprema Corte de Justicia está facultada para concurrir, radica en que la interpretación del concepto que concede esta atribución debe hacerse de manera estricta, en virtud de que este alto tribunal ha mantenido persistentemente el propósito de conservarse apartado de la política electoral en bien de la función jurisdiccional que le está encomendada, no sólo porque con tal actitud sigue los dictados de una fructífera experiencia institucional, sino también en acatamiento a la voluntad del Constituyente de 1916-1917, que al debatir el artículo 76, fracción IV de la Constitución, aprobó la moción que proponía el resguardo de la función jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia, mediante su relevo de toda decisión de índole política; apreciación que se corrabora con el contenido de la Exposición de Motivos del Proyecto de Constitución, del que se advierte la intención de circunscribir la participación de la Suprema Corte de Justicia en las materias políticas de referencia, únicamente a fases o aspectos de mera investigación, sin otorgar la responsabilidad de decisión, lo cual confirma que la citada disposición constitucional, en lo que constituye materia de examen, debe interpretarse en sentido estricto, lo que permite efectuar las siguientes consideraciones:

1. El ejercicio de la atribución otorgada a la Suprema Corte de Justicia para investigar violaciones del voto público, únicamente se puede originar en dos supuestos: a) Cuando lo pida el presidente de la República, alguna de las Cámaras del Congreso Nacional, o el gobernador de algún Estado; y b) Cuando este alto tribunal lo juzgue conveniente. La consecuencia inmediata de esta distinción, estriba en que cuando se surte la primera hipótesis, la actuación constituye una facultad discrecional de esta Suprema Corte de Justicia.

2. Se infiere también de lo anterior, que ningún particular, está legitimado para provocar, de modo imperativo, el ejercicio de esta labor investigadora de la Suprema Corte de Justicia; y para que ésta, en vista de hechos que se alleguen a su conocimiento decida hacer uso de la facultad discrecional referida, debe atender no sólo a la importancia intrínseca de las violaciones para investigar, sino también a razones de oportunidad y convivencia nacional; características que implican fundamentalmente la previsión de la eficacia que pueda tener la investigación, así como las consecuencias que pueda producir en el país, por las condiciones generales en que prevalezcan.

3. En todo caso, la labor investigadora de la violación del voto público que pueda ordenar esta Suprema Corte de Justicia, ha de circunscribirse a los estrictos términos establecidos por la disposición examinada, o sea, limitarse únicamente a esclarecer los hechos, abseniéndose de toda calificación de los mismos, así como emitir decisiones al respecto, porque ello implicaría sustituirse a los órganos encargados de calificar y resolver, de manera definitiva e intachable las elecciones; órganos señalados expresamente por los artículos 60 y 74 fracción I, de la Carta

Magna, en materia federal, y por las respectivas constituciones de los Estados, tratándose de elecciones locales. Las consideraciones anteriores, encuentran apoyo y fundamento, además en el criterio jurisprudencial que puede verse en el *Apéndice del Semanario Judicial de la Federación*, publicado en 1965, Primera Parte, página 73, el criterio determinado a través de las razones anteriormente expuestas, permite estimar que un particular carece de legitimación para provocar, imperativamente, que la Suprema Corte de Justicia ejerza la facultad que le otorga el artículo 97, párrafo tercero, de la Constitución, consistente en ordenar la práctica de una averiguación acerca de las violaciones al voto público que, según expresión de ese particular, hayan tenido lugar en unas elecciones.

"PRECEDENTE:

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

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

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

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

"Por lo anterior se deduce que estos dos momentos son diferentes, lo que a la luz de la lógica jurídica, del buen entendimiento y de la buena voluntad no deben confundirse porque son heterogéneos.

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

"Adicionalmente, *ad cautelam*, se rinde el siguiente

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

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

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

"Las solicitudes de registro deberán estar avaladas por al menos el cuatro por ciento de los ciudadanos residentes en el área, inscritos en el padrón electoral federal, remitiendo a la ley los requisitos a reunir por dichas solicitudes en cuanto a la identificación y la comprobación de la residencia de los firmantes así como los procedimientos para verificación.

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

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

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

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

"II. Con fecha cinco de junio de mil novecientos noventa y cinco, durante el segundo período de sesiones extraordinarias del primer año de ejercicio de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se somete ante su Pleno la Iniciativa de Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, misma que en los términos del artículo 11 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea fue turnada para su análisis y dictamen a la Comisión de Participación Ciudadana, una vez discutida en los términos del Tí-

tulo VII intitulado 'De los debates y discusiones' y con fundamento en los artículos 63 y 65 del mismo reglamento, 122, fracción IV, inciso g), de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo sexto transitorio del Decreto de veintiuno de octubre de mil novecientos noventa y tres, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 25 del mismo mes y año, se aprueba por mayoría del Pleno la Ley de Participación Ciudadana, el nueve de junio de mil novecientos noventa y cinco.

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

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

"No pueden admitirse argumentaciones que pretendan deslindar los actos previos de la elección misma de la materia electoral. El artículo 174 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales determina cuáles son las etapas de un proceso que es sustancia de la materia electoral:

- "a) Preparación de la elección.
- "b) Jornada.
- "c) Resultados y declaración de validez.
- "d) Calificación.

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

- "a) Conformación de órganos responsables.
- "b) División de Delegaciones para la base de representación.
- "c) Determinación del número de consejeros.

"d) Solicitud y procedimiento de registro de fórmulas.

"e) Actos de proselitismo.

"f) Recepción de votación.

g) Conteo de votos.

"h) Declaración de validez.

"i) Conformación de la Comisión de Apelación.

"j) Instalación de Consejos.

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

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

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

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

"4. La inconstitucionalidad de los artículos mencionados de la ley implicaría la de los correlativos del Estatuto de Gobierno en esta hipótesis, resultando que estrictamente las Cámaras del Congreso no podrían ser emplazadas a rendir el informe a que se refiere el artículo 64 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional porque no se planteó acción de inconstitucionalidad contra el Estatuto que es

el que dispone las normas electorales que ahora se tratan de combatir por la acción planteada contra algunos preceptos de la ley.

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

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

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

"Partiendo de lo expuesto es posible analizar los preceptos de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal que ahora se impugnan a la luz de su integración al sistema de jerarquía normativa que rige en el Distrito Federal. El Congreso de la Unión al sentar en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal las bases para la integración de los Consejos de Ciudadanos a que lo obliga la Constitución General conforme al inciso e), de la frac-

ción I del artículo 122, se ha sometido a esa norma fundamental pues su actividad no se realizó sobre, al margen ni contra ese marco, siendo entonces manifiesta la congruencia normativa con la norma originaria a la que este ordenamiento debe su existencia y validez, de las que depende también el ejercicio de la función legislativa de la Asamblea de Representantes según se dispone esto último en el inciso g), de la fracción IV del mencionado artículo 122 constitucional.

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

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

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

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

"La Constitución Federal en su Título Quinto 'De los Estados de la Federación y del Distrito Federal', artículo 122, fracción I, inciso e), dispone que será la ley secundaria la que establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos sin que pueda de manera alguna entenderse que con estas palabras está ordenando expresa o implícitamente la participación de los partidos políticos a través de la postulación de candidatos en la conformación de los Consejos, pues lo que ordena, y de manera expresa, es que sea la ley la que establezca los términos de dicha participación.

"La pretensión de vincular el anterior precepto con el artículo 41 que señala como fin de los partidos políticos en su carácter de 'organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público', para inferir que la participación de dichos Partidos ha de ser conformar los Consejos a través de sus candidatos y oponerse a la postulación de ciudadanos resulta ociosa porque el lugar para dar cabida a lo que la parte actora pretende interpretar es el citado Título Quinto y no el Título Segundo cuyo Capítulo Primero trata 'De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno.'

"V. La 'defensa' que la actora pretende hacer de la Constitución parte de un falso supuesto: Considerar a los Consejos de Ciudadanos como órganos de poder público, afirmación que de contenerse expresa o implícitamente en la ley que se objeta, sí violentaría la Constitución Federal y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

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

legislativa, ejecutiva y jurisdiccional locales en la ciudad de México, es decir, los que ejercen el poder público del Distrito Federal.

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

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

"Resulta endeble la postura de la parte actora que la hace depender de una afirmación pseudo jurídica. No es discutible el que los partidos políticos como organizaciones de ciudadanos tienen como fin hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, pero tampoco lo es el que los Consejos de Ciudadanos no son órganos de poder público. Debe distinguirse entre realidades jurídicas y, en este caso pretensiones partidistas.

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

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

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

"Los órganos locales de autoridad en el Distrito Federal están perfectamente definidos en el inciso b), de la fracción II del artículo 122 constitucional y entre ellos no se encuentran los Consejos de Ciudadanos. La función pública en sus tres vertientes está a cargo de la Asamblea de Re-

sentantes, del jefe del Distrito Federal y del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, no se atribuye a los Consejos de Ciudadanos el ejercicio del poder público en ninguna de sus variantes.

"Por otra parte, el artículo 41 constitucional se refiere a la contribución de los partidos políticos para integrar la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

"En este sentido ni el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal ni la Ley de Participación Ciudadana, concultan los derechos de los partidos políticos, toda vez que los Consejos de Ciudadanos ni son órganos que integran la representación nacional, ni son órganos que ejercitarán el poder público como es el caso del Congreso de la Unión, presidente de la República, etc., la naturaleza de los Consejos de Ciudadanos es la de órganos de representación vecinal, tendientes a establecer mecanismos de participación de la ciudadanía respecto de la administración desconcentrada del Distrito Federal, esto es, de las Delegaciones de la administración pública del Distrito Federal, asimismo, son órganos independientes de ésta, lo que, permite corroborar una vez más que estos Consejos no reúnen la característica de ser órganos de poder público.

"El novedoso esquema de participación ciudadana sustentado en el inciso e), de la fracción I del artículo 122 constitucional, cuyas bases se contienen en el Título Sexto del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y reguladas su integración y funcionamiento en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, es inédito en el marco jurídico nacional, aun cuando pudiera mencionarse como su antecedente más cercano, al Consejo Consultivo de la ciudad de México, cuya integración estaba dada por los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes y las Juntas de Vecinos; igualmente en su conformación tampoco estaba prevista la participación de los partidos políticos en cuanto a la postulación de candidatos. Todos estos órganos coinciden en el fin, que radica en la unidad de la colaboración vecinal y ciudadana sin ningún carácter que pudiera asimilarlo y menos aún identificarlos con los órganos de poder público como lo pretende la actora.

"A mayor abundamiento, los consejeros ciudadanos que aún no han sido electos, tienen como obligaciones representar los intereses de los vecinos de su Delegación en el seno del propio Consejo e informar de su actuación en audiencia pública a los vecinos del área vecinal por la que sean electos, lo que permite discernir que estos órganos no se eligen para integrar una representación nacional, sino por el contrario, para integrar una representación vecinal, lo que garantiza que la participación de los ciudadanos del Distrito Federal en estos Consejos sea por y para los habitantes

que viven bajo una misma demarcación delegacional y no para los simpatizantes de un mismo Partido Político. Si se atendiera a la naturaleza de estos Consejos en forma contraria a la aquí establecida, se estaría desvirtuando la naturaleza ciudadana de dichos órganos de representación vecinal.

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

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

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

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

"2. La función ejecutiva o administrativa está a cargo del órgano de gobierno denominado 'jefe del Distrito Federal'. Artículo 122, fracción VI constitucional.

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

"4. Los tres niveles de la administración pública del Distrito Federal están determinados en la Ley Orgánica expedida por la Asamblea de Representantes de Distrito Federal y en ellos se están considerados los Consejos de Ciudadanos.

"En consecuencia, la ubicación de los Consejos de Ciudadanos como órganos de poder público en el ejercicio de la función ejecutiva, sí sería una clara violación de disposiciones constitucionales y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, pero aún más se afectaría la pretensión de independencia de los Consejos de Ciudadanos si se caracterizaran como ór-  
ga-

nos desconcentrados de las Delegaciones. Es decir, tendría una relación de dependencia respecto de la Delegación y el ejercicio de sus funciones requeriría de la aprobación de ésta como superior jerárquico, como son las características propias de los órganos desconcentrados.

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

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

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

"El artículo 41 que la actora estima violado no es aplicable en la especie, ya que se refiere a la integración de la representación nacional a través de procesos electorales federales que de ninguna manera es la naturaleza de la elección de consejeros ciudadanos, ya que por estos procesos electorales federales se realiza la elección de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión así como de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, todos ellos órganos del Estado que ejercen poder público.

"Por otra parte, pretender identificar a los Consejos de Ciudadanos con órganos de representación nacional es erróneo, así se ha razonado anteriormente, además, en ese supuesto, la Constitución General sí se vería conculcada, pues llevaría a desconocer que estos órganos de representación vecinal y de participación ciudadana no están conceptualizados como depositarios de poder público, que para la Federación se precisa en el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, conforme al artículo 49 constitucional y para el

caso del Distrito Federal tampoco se ubican entre los órganos locales de gobierno que establece el inciso b), de la fracción I del artículo 122 de la Ley Fundamental.

"En el improbable supuesto de que el artículo 41 constitucional se considera aplicable, sería pertinente atender de una manera integral su contenido y no como lo hace la actora en forma descontextualizada, seleccionar con criterios parciales sólo algunos términos y frases de dicho precepto llevándolos fuera del tema a que están vinculados. Ello lleva a posturas falaces como las asumidas por la actora cuyos argumentos se debilitan a la luz del análisis integral del precepto invocado. Quienes intentan la acción de inconstitucionalidad olvidaron hacer mención del segundo párrafo del citado artículo 41 de la Constitución, el cual dispone que '...la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.' El ordenamiento secundario que regula esta intervención, expedido por el Congreso de la Unión, con el carácter de reglamentario de las normas constitucionales relativas a la función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión así como de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, denominado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la precisa en los siguientes términos:

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

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

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

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

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

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

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

elección, en los términos que disponga la ley que dicte la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.'

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

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

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

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

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

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

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

de integración de los ‘Consejos Ciudadanos’ (sic). Sobre esto se manifiesta lo siguiente:

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

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

"La ‘exclusión de los partidos políticos en cuanto a la postulación de candidatos a consejeros ciudadanos no conculcan ni violentan los artículos 41 y 122, dado que éstos no establecen expresamente tal situación sino que remiten la regulación de su participación en procesos electivos a la legislación secundaria.’

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

"IX. Provoca extrañeza observar que la actora al referir la parte final del inciso e), de la fracción I del artículo 122 constitucional, enfatice la palabra ‘integración’ y omita considerar el término ‘proceso’, que en la especie, semánticamente están vinculados en un contexto que refiere necesariamente el conjunto de actos encaminados a la conformación de los Consejos de Ciudadanos. Igualmente omite la actora subrayar la frase constitucional relativa a que la ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en ese proceso de integración. Los actos que conforman este proceso de integración se contienen como bases en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que constituyen a su vez los términos conforme a los cuales legisló la Asamblea de Representantes en cumplimiento del mandato constitucional contenido expresamente en el inciso g), de la fracción IV del mismo precepto.

"Es así que este órgano local de Gobierno del Distrito Federal, en estricta sujeción a lo anterior, enumera en el artículo 39 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal el conjunto de actos que comprende el pro-

ceso de integración de los Consejos de Ciudadanos, mismos que son desarrollados en los artículos que se contienen en las Secciones Primera a Décima del Capítulo II, del Título II del mencionado ordenamiento.

"X. La parte actora señala que los artículos 41 y 122 constitucionales 'usan los mismos términos' y que por lo mismo 'deben tener una interpretación consistente', entendiendo la actora como tal la equivalencia o igualdad en su aplicación, lo cual no es exacto ya que la 'consistencia' en la aceptación aplicable al caso se refiere a una relación de coherencia entre las partes de un todo y no a la igualdad. El marco jurídico que regula la elección de los integrantes de los Consejos de Ciudadanos guarda entre sí perfecta coherencia, pues la interpretación que en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal se da a la participación de los partidos políticos emana de las normas constitucionales que la rigen sin que exista oposición o contradicción alguna al no darle estas normas un significado específico a esa participación.

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

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

"La afirmación de la actora es temeraria, pues de la simple lectura de ambos preceptos se evidencia que su redacción no es coincidente como lo

pretende y por ello, arguir la necesidad de una ‘interpretación consistente’ se ubica más en una pretensión política que en la realidad jurídica.

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

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

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

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

"Ambos preceptos remiten a una ley secundaria.

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

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

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

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

"La propuesta de modificación del diputado Salvador Abascal de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional en la LV Legislatura de la Cámara de Diputados no fue razonada por el mismo ni debatida por los restantes miembros de la misma Cámara, de suerte que si bien se trata de la afirmación de un diputado federal, tiene también el carácter de una opinión personal que no refleja necesariamente el sentir de todo un órgano legislativo, en virtud de que lo aprobado por éste tiene un significado gramatical específico cuya validez deriva de su propio contenido en la Constitución General y no de una forzada interpretación a la luz de otro precepto del mismo rango, con el que la única relación que guarda es la pertenencia al texto constitucional.

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

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

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

"Es pertinente señalar que ni la iniciativa del Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 78, 89, 104, 107, 122 así como el Título Quinto, se adiciona una fracción IX, al artículo 76 y un primer párrafo al artículo 119 y se deroga la fracción XVII, del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni su dictamen correspondiente contemplaron la participación de los partidos políticos, haciéndose manifiesto que la parte actora o bien desconoce los documentos que integraron el proceso de la reforma constitucional aludida o pretende su manipulación cuando afirma que 'no se cuestionó o dudó de que los partidos políticos no sólo participarían en la integración de los órganos electorales de los Consejos de Ciudadanos, en la participación y vigilancia del propio proceso electoral, sino que resultaba obvio y evidente que igualmente los Partidos participarían postulando candidatos para tales funciones públicas en la integración de los Consejos Ciudadanos' (sic).

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

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

"De ahí que a la Asamblea de Representantes, para que el ejercicio de sus funciones se ubique dentro de lo que ordena la Constitución General, no le es dable separarse de los que determine el Estatuto de Gobierno y menos aún cuando dichas determinaciones son ordenadas por la Constitución en

materias específicas como es el caso de la fracción I, inciso e), de su artículo 122. Manifiesto el vínculo jerárquico entre el Estatuto de Gobierno y la Ley de Participación Ciudadana no puede entenderse el reproche a la constitucionalidad de la ley si lo mismo no se predica respecto del Estatuto. En efecto, no se trata solamente de expresar como una mera opinión que el Estatuto ‘contradice la letra y el espíritu de los preceptos constitucionales que por este medio se consideran violados.’ Jurídicamente correspondería haber hecho valer la supuesta contradicción del Estatuto con la Constitución Federal ante el órgano competente.

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

"XIII. Al señalar la actora que la naturaleza y función de los Partidos ha sido postular ciudadanos a puestos de elección popular y que 'los consejeros ciudadanos, de acuerdo con el artículo 122 constitucional se eligen por medio de elección directa' concluye erróneamente que tanto la Ley de Participación Ciudadana como las reformas al Estatuto de Gobierno desvirtúan esa naturaleza y función... La elección popular tiene una connotación precisa desde la Constitución General y a ella se atribuyen efectos específicos. En esta línea, se circunscribe por los artículos 110 y 111 de la Constitución Federal el término de elección popular a los gobernadores de los Estados, diputados locales, representantes a la Asamblea del Distrito Federal, diputados y senadores al Congreso de la Unión. Además, el propio ordenamiento determina un régimen de 'inmunidad o fuero constitucional' y de responsabilidad política para los representantes de elección popular, lo que no les está atribuido a los consejeros ciudadanos.

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

QUINTO. El informe del presidente de la República se rindió en su representación por el secretario de Gobernación en los siguientes términos:

#### "INFORME

"Es cierto el acto que se atribuye al titular del Ejecutivo Federal, consistente en la promulgación de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, por cuanto integra los artículos del 60 al 68 y 71 que impugna específicamente la parte actora. Desde luego manifiesto que la promulgación del ordenamiento legal es un acto apegado a las disposiciones constitucionales que la rigen y que precisamente se hizo en cumplimiento de las mismas. La referida ley fue promulgada para su debida observancia, en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Federal confiere la fracción I, del artículo 89 constitucional y conforme a lo dispuesto por el artículo quinto transitorio del Decreto publicado el veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y tres, que reforma diversos artículos de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 32, fracción IX del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

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

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

conformidad con las bases que la enmarcan y la preceptúan, tal como lo establece la fracción I, inciso e), del mismo artículo 122 constitucional.

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

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

#### "CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

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

#### "RAZONES Y FUNDAMENTOS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY

"I. Resulta infundado lo argumentado por la parte actora en el sentido de que los artículos 60 al 68 y artículo 71 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, excluye a los partidos políticos con registro nacional, y consecuentemente, se les priva del derecho constitucional que les confieren los artículos 41 y 122, fracción I, inciso e) de nuestra Ley Suprema, de participar en la integración de los Consejos de Ciudadanos, por los razonamientos siguientes.

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

"ARTICULO 41. (...)

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

"“(...)

"“ARTICULO 122. (...)

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

"“(...)

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

"“(...’

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

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

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

"En efecto, el Comité Central y el Comité Delegacional, de conformidad con lo dispuesto en los artículo 42 y 43 de la ley impugnada, se integran entre otros con un representante de cada Partido Político con registro nacional.

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

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

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

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

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

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

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

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

"En este contexto, ni el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal ni la Ley de Participación Ciudadana, concultan los derechos de los partidos políticos, toda vez que los Consejos de Ciudadanos ni son órganos que integran la representación nacional, ni son órganos que ejercitarán el poder público como es el caso del Congreso de la Unión o del presidente de la República, la naturaleza de los Consejos de Ciudadanos es la de órganos de representación vecinal, tendientes a establecer mecanismos de participación de la ciudadanía y mecanismos de control de la ciudadanía hacia la administración desconcentrada del Distrito Federal, esto es, hacia las Delegaciones que integran al Departamento del Distrito Federal. Asimismo, son órganos independientes de la administración pública del Distrito Federal, lo que, nos permite corroborar una vez más que estos Consejos no reúnen la característica de ser órganos de poder público.

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

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

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

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

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

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

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

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

"Este es precisamente el estadio procesal adecuado para que el Tribunal Pleno se pronuncie, con igual fuerza, en el sentido de que la Ley Suprema lo excluye de conocer la materia electoral. Con ese fin, reitero las doctas referencias a la etimología, es decir, al origen latino de la locución 'elección', y a sus distintos analogados, a la semántica, y a las exposiciones de motivos de los distintos ordenamientos aplicables que ya llevó a cabo ese

alto tribunal, y todos conducen al mismo resultado y a la única conclusión válida: los preceptos de la LPC, invocados por la parte actora, constituyen materia electoral y, vágase la redundancia, más aún, la por regular el proceso de ‘elección’ de los consejeros ciudadanos, por lo que lo prudente resulta, como ahora lo hago, solicitarle el sobreseimiento de esta demanda.

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

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

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

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

"De lo anteriormente expuesto se concluye que LA CONSTITUCIÓN primero y el Estatuto después, ordenan imperativamente a la Asamblea legislar en materia de participación ciudadana y ésta al cumplir el mandato se apegó estricta y cabalmente a lo dispuesto en las bases establecidas por

aquélf, además de que el respectivo proceso de elaboración de la ley, en cuanto hace a la DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DE LA LPC, estuvo ajustado al marco legal pertinente, por lo que el proceso legislativo fue plenamente válido.

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

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

"Así las cosas, la demanda de acción de inconstitucionalidad debe declararse improcedente, en virtud de que el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de junio de mil novecientos noventa y cinco, por el que se reformó el Estatuto, es un acto consentido pro todos los partidos políticos, cuyos miembros integran el Congreso de la Unión; ya que para haber sido procedente, se hubiera requerido, como elemento *SINE QUA NON*el que se hubiera atacado PREVIAMENTE dicho Decreto, puesto que la expedición de la LPC no es sino una consecuencia legal de aquél, un acto que se realizó en cumplimiento de lo mandado por el Estatuto.

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

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

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

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

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

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

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

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

"2. Por otra parte, en ningún momento la LPC, en su conjunto o en lo individual respecto a sus artículos 60 al 68 y 71, contravienen lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por lo que se refiere a los artículos 41 y 122, que son lo únicos que deben estudiarse por ser los únicos que alegan como violentados los quejosos. En efecto, las disposiciones de la LPC mantienen a lo largo de todo su articulado un criterio jurídico sostenido que respeta la intención del Constituyente, puesto que entre otras razones, ni siquiera excluye de participar a los partidos políticos dentro de los órganos que crea.

"Para analizar tal apego a la Constitución Política es menester estudiar el marco normativo conducente a tal propósito que en el caso se integra por: I) artículos 41 y 122, fracción I, inciso e) de la Carta Magna, II) artículo 120 al 132 inclusive del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y III) la LPC.

Dichos cuerpos normativos deben analizarse no solamente desde el punto de vista positivo de su articulado, sino que es indispensable desentrañar el espíritu *ratio legis* de la norma para así concluir si el legislador ordinario contravino la intención del Constituyente Permanente. El análisis se ceñirá a los preceptos constitucionales que, de manera equivocada, los promoventes de la acción estiman infringidos, es decir, los artículos 41 y 122 constitucionales.

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

"Sin embargo, entrando a su análisis, dicho precepto, en su segundo párrafo, dispone con meridiana claridad que: 'Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.' Lo preceptuado en este párrafo, debe admininicularse respecto a los fines de los partidos políticos, lo cual se encuentra señalado en el tercer párrafo del citado artículo 41 de nuestra Carta Magna, llevándonos a la conclusión de que los partidos políticos existen para asegurar y propiciar los espacios de participación de los ciudadanos en sus actividades tendientes a obtener el ejercicio de poder público a través de la opción democrática, es decir, del proceso de elección directa mediante sufragio efectivo, secreto, universal y libre.

"Es obvio el propósito de esa disposición jurídica: se trata de consolidar el procedimiento democrático y la transparencia electoral, finalidades que tratan de alcanzarse a través del impulso que puedan darle los partidos políticos.

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

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

"La LPC, en particular su Título II, establece las disposiciones que reglamentan el proceso de elección y las funciones de los consejeros ciudadanos. Dicha ley no puede violar lo preceptuado por el artículo 41 constitucional, porque no es aplicable al caso que nos ocupa, como sí lo es el

artículo 122 de la propia Carta Magna, ya que los órganos (Consejos de Ciudadanos) que se integran a la vida política nacional no se dirigen a la obtención del poder público, no pretenden postular campañas de acción tendientes a modificar en todo o parte la actividad de los particulares, imponiéndoles conductas u otorgándoles prerrogativas.

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

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

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

"Por otra parte, el artículo 129 del propio Estatuto, establece que los Consejos de Ciudadanos aprobarán los programas operativos delegacionales, en los términos que dispongan las leyes en diferentes materias que dicho precepto lista.

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

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

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

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

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

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

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

"De ninguna manera coarta la LPC el derecho de los ciudadanos mexicanos de asociarse y reunirse para tomar parte en los asuntos políticos del país. En primer lugar es discutible que el ámbito 'vecinal' corresponda a la esfera de lo político y, en segundo, la ley claramente permite el ejercicio de

tales derechos; tampoco deja de lado al sistema de Partidos que es elemento fundamental del orden político que establece nuestra Constitución, ni afecta a sus fines.

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

"La LPC no desconoce la índole de los partidos políticos como entidades de interés público, sino que les asigna el papel que les corresponde. También esta ley reconoce cuáles son sus objetivos o fines y sus prerrogativas fundamentales y se toma en cuenta el pluralismo político que la propia Constitución prohíja y promueve.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"7. Por otra parte, se insiste en que se da un ajustamiento de la norma local, que es la LPC, a los ordenamientos citados y en especial al Estatuto que,

por cierto no ha sido impugnado como constitucional, ni ese alto tribunal lo ha declarado así, lo que da pie o constituye razón suficiente para rechazar la impugnación de inconstitucionalidad que se ha hecho respecto de su texto. Tanto la Ley de Participación Ciudadana como el Estatuto, están regulando la forma en que participarán los partidos políticos en esta materia, es decir, en la integración de los Consejos.

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

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

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

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

"Lo señalado es el verdadero espíritu del artículo 41 de la Norma Suprema, mismo que, en conclusión, no puede ser vulnerado por la LPC porque los partidos políticos existen para los fines que se han señalado y dichos fines

no son los que se establecen y orientan a la LPC. Se insiste: los Consejos de Ciudadanos no constituyen órganos de poder público.

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

"El párrafo tercero del artículo 41 constitucional a la letra dice que: 'Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.'

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

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

"Quizá algunas personas, como los señores asambleístas que promovieron la acción, podrían cuestionar que no se respetó el derecho de los partidos políticos para postular candidatos para la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos que son, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público; pero aquí, cabe destacar, como ya se ha hecho a lo largo de este curso, que la naturaleza de los Consejos de Ciudadanos no coincide con la del presidente de la República, un diputado, un senador, o un representante de la Asamblea del Distrito Federal, ya que tales Consejos son INDEPENDENTES de la administración pública del Distrito Federal, es más, no se les otorga un sueldo o estipendio a los consejeros, estos no son funcionarios públicos, sino vecinos investidos de una función de gestión ante las autoridades.

"La naturaleza jurídica de la institución o figura jurídica del consejero ciudadano no contempla las características de la representación nacional (presi-

dente de la República, diputado, senador o asambleísta), ya que no postula los programas, principios e ideas de algún Partido Político.

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

"De lo anterior se desprende que la esencia de los Consejos de Ciudadanos no es la del ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas de algún Partido Político; sino que más bien tales entidades constituyen órganos de representación vecinal, de representación local y participación ciudadana, para intervenir en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal, que determina el Estatuto de Gobierno para las Delegaciones. Son órganos de participación ciudadana para la atención de los múltiples problemas vecinales, para la atención de los intereses de la comunidad vecinal delegacional, entre otros fines, en relación a las necesidades y especialidades de los servicios públicos (artículo 114 de la LPC).

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

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

"De todo lo anteriormente expuesto se concluye que el proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos NO ES para hacer valer los programas, principios e ideas que postule algún Partido Político; por el contrario, independientemente del sexo, religión, raza, filiación política, profesión, etc., de los vecinos de cualquier Delegación, lo que se busca es constituir

órganos de representación vecinal y participación ciudadana, sin que en ningún momento se pretenda que constituyan órganos de autoridad."

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

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

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

"En este sentido, me permito ratificar en todos y cada uno de sus puntos, el oficio número PGR/0383/95, de fecha 15 de agosto de 1995, presentado en relación al recurso de reclamación interpuesto por la parte actora en contra del auto que desechará el escrito inicial de demanda, por considerarlo notoriamente improcedente. En dicho curso manifesté mi opinión encaminada a fundamentar la procedencia del conocimiento por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la cuestión planteada, en virtud de que no considero que la materia de esta *litis* sea electoral y quede fuera de la competencia de ese alto tribunal, pues se involucran derechos políticos que se diferencian de los meramente electorales.

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

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

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

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

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

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

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

"Los actores alegan que los términos comunes en los artículos 41 y 122 constitucionales, son la participación de los Partidos en los procesos para la integración de los órganos de representación. El artículo 41 constituye la base para que los Partidos puedan postular candidatos, los cuales, si triunfan en las urnas, se integrarán a los órganos de representación nacional. No obstante, en el caso de los Consejos de Ciudadanos, la Ley de Participación Ciudadana no permite a los partidos políticos postular candidatos para su integración.

"La parte actora argumenta también que la adición del inciso e), de la fracción I del artículo 122 de la Constitución, tuvo como motivo que las facultades del Consejo de ciudadanos no sólo se limitaran a la evaluación de pro-

gramas y gestión de acciones, tal como se propuso por el Ejecutivo Federal en su iniciativa correspondiente, sino que se ampliaran dichas facultades para incluir las de supervisión, de control o de aprobación que vinculen a la autoridad por resoluciones de los Consejos. Asimismo, se consideró necesario que la elección de los consejeros ciudadanos deban hacerse precisamente a través de los partidos políticos , por contar con la estructura, plataforma, es decir, oferta política dirigida a los ciudadanos, prerrogativas de ley, compromisos programáticos y doctrinales.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"Agregan los actores que, desde su nacimiento, los partidos políticos han tenido como propósito y tarea básica postular ciudadanos a los puestos de elección popular. Y los consejeros ciudadanos, de acuerdo con el artículo 122 constitucional se eligen por medio de elección directa.

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

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

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

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

"1. La base constitucional para legislar en materia de elección de consejeros ciudadanos es el artículo 122, fracción I, inciso e) y fracción IV, inciso g) de la Constitución Federal.

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

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

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

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

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

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

"6. La Ley de Participación Ciudadana, según el jefe del Departamento del Distrito Federal, no contraviene a la Constitución, y guarda conformidad con el artículo 41 de la misma, ya que la naturaleza de los Consejos de Ciudadanos no se dirige a la obtención del poder público, son sólo una instancia de representación vecinal y de participación ciudadana.

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

"7. Por disposición de la Constitución, la ley secundaria determinará la participación de los Partidos en la elección de los consejeros ciudadanos, los términos y condiciones en que se llevará a cabo, e inclusive su financia-

miento. En la ley sí se reconoce participación a los partidos políticos , pero no se le otorga el derecho a postular candidatos, de conformidad con el Estatuto de Gobierno.

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

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

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

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

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

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

"10. La ley no impide a los partidos políticos participar en la liza para la elección de consejeros ciudadanos, sólo que no lo hacen a partir de la postulación de candidatos.

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

"11. La Ley de Participación Ciudadana se ajusta al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que no ha sido impugnado como constitucional, y sí regula la participación de los partidos políticos en la integración de Consejos.

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

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

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

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

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

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

"El secretario de Gobernación indica que se está confundiendo el derecho constitucional de postular candidatos a puestos de elección popular, con el

derecho constitucional de los ciudadanos del Distrito Federal para integrar los Consejos de Ciudadanos.

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

"Concluye el secretario de Gobernación con el corolario de que los Consejos de Ciudadanos no son órganos que integran la representación nacional, ni son órganos que ejercitarán el poder público.

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

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

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

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

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

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

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

- "a) Legitimación del sistema político y del gobierno, de un Partido o alianza de Partidos o candidatos independiente.
- "b) Expresión de confianza en personas y/o Partidos.
- "c) Representación de opiniones e intereses electorales.
- "d) Ajuste de las instituciones políticas a las preferencias del electorado.
- "e) Movilización del electorado en torno a valores sociales, metas y programas.
- "f) Canalización de conflictos mediante procedimientos pacíficos.
- "g) Concientización política de la población mediante la explicación del problema y exposición de alternativas.
- "h) Integración de la pluralidad social.

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

"SEGUNDO. A partir de los puntos en litigio planteados por las partes en la demanda de acción de inconstitucionalidad, así como en los informes que se han descrito en el punto anterior, me permito desarrollar mi opinión, para llegar a formular el pedimento correspondiente. Para tal efecto, es menester abordar el tema partiendo desde sus orígenes y tocando puntos de convergencia en el debate que alrededor de la constitucionalidad de la Ley de Participación Ciudadana se ha suscitado.

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

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

"La composición de la Asamblea refleja la pluralidad de la vida capitalina. Distintas formas de entender la realidad y proponer enfoque para su avance. Confrontación ordenada de puntos de vista, discusión abierta y franca, interés y vehemencia han dado el perfil de un cuerpo colegiado que quiere contribuir a crear una vida mejor para los habitantes del Distrito Federal.

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

"A partir de su evolución histórica, el Distrito Federal es una institución propia del sistema federal mexicano y se distingue del resto de las unidades que lo integran. Mientras que los Estados se caracterizan por contar con autoridades propias electas por su ciudadanía, así como por estar dotados de autonomía constitucional, el Distrito Federal no es una entidad autónoma. Está sometido a la jurisdicción directa de la Federación. Su go-

bierno incumbe en conjunto a la Federación y no solamente a las personas que lo habitan, por ello, los órganos de Gobierno del Distrito Federal son los del conjunto de la Unión, poderes que cumplen la doble función de gobernar a la Federación y al Distrito Federal, en su carácter de sede de los poderes federales.'

"La Asamblea que el Ejecutivo propuso crear contaba con significativas atribuciones normativas, dentro de las que se encontraban la facultad reglamentaria establecida sin perjuicio de la misma que le corresponde al presidente de la República, en términos del artículo 89, fracción I, de la Constitución, respecto de las leyes emanadas del Congreso de la Unión; se concreta, por tanto, en los reglamentos conocidos en doctrina como autónomo o gubernativo y, en general, en aquellas normas tendientes a asegurar el buen gobierno de la ciudad.

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

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

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

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

"Continúa diciendo el dictamen que se comenta que 'La experiencia adquirida en el terreno de la colaboración vecinal hace prueba de que nadie es mejor vigilante de la administración que el propio ciudadano. El permanente contacto entre la población y los órganos de gobierno constituye un mejor desarrollo de los servicios públicos y a la honesta y responsable conducta de los servidores encargados de prestarlos.'

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

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

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

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

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

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

"ARTICULO 122. El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales ejercerán por sí y a través de los órganos de Gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.

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

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

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

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

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

"Es claro y evidente que la Ley de Participación Ciudadana debe prever la participación efectiva de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos. No podemos divergir en interpretaciones sobre el texto del artículo 122 transcrita, pues existe claridad del texto constitucional cuando afirma la participación de los partidos políticos en el proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos, el cual, por imperativo del mandato constitucional mismo, ha de llevarse a cabo precisa y únicamente por medio de la elección directa. Es improcedente afirmar que la participación de los partidos políticos se ha previsto en la ley, pues como en adelante explico, la misma ha excluido de hecho la voz y el voto de los partidos políticos, violando así un derecho que les es plenamente reconocido por nuestra Ley Suprema.

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

"El artículo 42, al referirse al Comité Central, como órgano encargado de la organización y vigilancia de la elección de consejeros, indica que la integración del mismo será por:

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

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

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

"IV. Un representante de cada Partido Político con registro nacional, con voz pero sin voto..."

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

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

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

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

"En el artículo 71, al referirse a los actos de proselitismo, se establece que en la propaganda de los candidatos no podrán utilizarse emblemas, frases, leyendas ni colores de Partido Político alguno.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"Según el artículo 22 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, los ciudadanos del Distrito Federal participarán, a través de los Consejos de Ciudadanos que se integren para cada Delegación, en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, aprobación, consulta u opinión de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal determinados para las Delegaciones.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"El primer párrafo del artículo 41 recoge y amplía las tesis de la soberanía popular, del régimen representativo y del sistema federal, previstas en los artículos 39 y 40 constitucionales, partiendo de la base de que el pueblo es el único titular de la soberanía. Con la reforma política de 1997 se incorpora plenamente el Partido Político al derecho constitucional mexicano, auspiciando la configuración de un auténtico sistema de Partidos. Es así como

en el segundo párrafo del artículo 41 de la Constitución se establece expresamente que los partidos políticos son entidades de interés público y que la ley determinará las formas específicas de su intervención electoral. El carácter de interés público que se le otorga a los partidos políticos resulta de capital importancia porque implica la obligación del Estado de asegurarles las condiciones indispensables para que se desarrolle. En efecto, es obligación del Estado fortalecer e impulsar a esas organizaciones, no para crear un pluralismo ficticio, sino, por el contrario, para que respetemos y hagamos valer nuestra conformación plural.

"En este sentido, no podemos dejar de reconocer que en el caso concreto estamos ante un problema de concurrencia a la categoría constitucional que se ha otorgado a los partidos políticos en el derecho mexicano, pues al dejar de reconocer su participación efectiva, es decir, su capacidad para proponer candidatos a consejeros ciudadanos en el Distrito Federal, no sólo se violentan las disposiciones constitucionales relativas al Distrito Federal, sino las que conciernen a los fines de los partidos políticos, sus prerrogativas, sus más altos orígenes y consecuencias.

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

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

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

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

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

"La formación de cualquier Partido Político auténtico en palabras del doctor Ignacio Burgos deriva de la politización de un pueblo y de su educación cívica. Estas cualidades hacen susceptibles a la mayoría popular para participar consciente y responsablemente en la vida política, participación que de manera más o menos espontánea y natural propicia la creación de los partidos políticos. A su vez, la politización y el civismo tienen como ba-

se de sustentación un conjunto de condiciones relativamente homogéneas de carácter social, económico y cultural en que viva y se desenvuelva la población de un Estado.'

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

"Funciones de los partidos políticos

"Representación (Formación de voluntad política)	Ejercicio del poder
---	---------------------

SOCIEDAD	Articulación demandada	PARTIDOS POLITICOS	Programas y políticas	GOBIERNO
	Reclutamiento político		Formación de gobierno	
	Integración Individuos		Sección de personal dirigente	
	Movilización socialización		Ejercer oposición	

"Los Consejos de Ciudadanos no deben ser sino el reflejo de la participación efectiva del pueblo en la vida democrática, son medio para lograr la integración de dicha vida y la coadyuvancia con las autoridades administrativas para el buen gobierno de la ciudad. Además éstas se integrarán mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. No existe entonces razón alguna para que los Partidos queden disminuidos ante la integración de los Consejos de Ciudadanos, pues esta institución será un medio efectivo para el logro de los fines de los partidos políticos, que como organizaciones ciudadanas, tienen la prerrogativa constitucional de llegar a obtener la representatividad y actualizar los programas y principios que postulan.

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

"En opinión del suscripto, los derechos que se violentan son los políticos, sin confundirlos con los electorales; es decir, los ciudadanos de la República,

y específicamente, los ciudadanos del Distrito Federal, tienen prerrogativas y obligaciones reconocidas constitucionalmente en los artículos 35 y 36 de la Ley Fundamental, al siguiente tenor:

"ARTICULO 35. Son prerrogativas del ciudadano:

"I. Votar en las elecciones populares;

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

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

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

"..."

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

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

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

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

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

"Los derechos políticos son verdaderas funciones públicas en la mayor parte de los Estados, donde al mismo tiempo que el aspecto de derecho, tienen el de deber u obligación. Así los derechos al sufragio y a la opción a cargos públicos se pueden apreciar como deberes; en muchas legislaciones positivas, de acuerdo con este modo de juzgar, no sólo se consideran como deberes políticos los de auxiliar a la administración pública desem-

peñando determinados cargos, y a la administración de justicia actuando como jurado, sino que se impone como obligatorio el sufragio, como ocurre en nuestro país.

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

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

"Con la exclusión que se ha hecho al soslayar la posibilidad de los partidos políticos para proponer a los integrantes de los Consejos de Ciudadanos, se violentan tanto las prerrogativas de los partidos políticos con registro nacional, como las prerrogativas ciudadanas en general, pues se imposibilita que el sufragio sea emitido no sólo de manera universal y secreta, sino con el conocimiento de que quienes son postulantes abanderan ideologías y programas bien delimitados; es decir, los ciudadanos del Distrito Federal no pueden quedar vedados de emitir un voto transparente y consciente de las consecuencias del mismo. El ciudadano debe conocer las propuestas y perspectivas del representante que elegirá mediante el ejercicio de su derecho de sufragio, y efectivamente, los partidos Políticos nacieron como una institución permanente, comprometida con la vida democrática y con la participación popular en la misma.

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

"La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 41, párrafo tercero, señala que el sufragio es universal, libre, secreto y directo. La característica de la 'universalidad', ataña propiamente a la titularidad del sufragio, que en México está reservada únicamente y exclusivamente a los ciudadanos mexicanos, así que se trata paradójicamente de una 'universalidad restringida.' La característica del voto directo, redonda sobre el mecanismo o la manera de ejercitarse la facultad de elección que implica el sufragio, si se vota para elegir inmediatamente a los gobernantes, es directo, si en cambio se vota para elegir a otros que a su vez seleccionen a los gobernantes, se trata entonces de sufragio indirecto. Finalmente, las características de 'libre y secreto' se refieren a la facultad de votar considere-

rada en abstracto; así, el voto es libre porque el ciudadano opta, decide y emite su sufragio para elegir a quien le parezca más adecuado para el desahogo de la posición de gobierno que esté en juego; además, es secreto, porque está exento de fiscalizaciones y presiones de cualquier tipo.

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

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

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

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

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

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

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

"El sufragio activo y el sufragio pasivo, considerados en abstracto, es decir en cuanto a su propia naturaleza intrínseca, constituyen derechos subjetivos fundamentales del hombre, tanto porque en esencia lo son, como porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así lo reconoce y porque desde 1981 el orden jurídico nacional también lo reconoce, en virtud de la ratificación de los documentos internacionales antes re-

lacionados, que forman parte de nuestro derecho positivo vigente, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución Federal .

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

"QUINTO. Me he venido refiriendo a la naturaleza de los derechos políticos, como objeto susceptible de Protección Constitucional por parte de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo, es necesario que los mismos no sean confundidos con la materia electoral, que tratándose de acciones de inconstitucionalidad, queda fuera del conocimiento de la Corte, porque así lo dispone expresamente el artículo 105 de la Constitución.

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

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

"Tanto en el lenguaje político como en el científico suelen emplearse como sinónimos los conceptos sistema electoral, derecho electoral, régimen electoral e, incluso, ley electoral. Esos conceptos contienen, en general, dos tipos de sentidos: un sentido amplio que abarca las normativas jurídico positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o de personas para cargos públicos; y un sentido estricto, por ejemplo, el sufragio o el modo de convertir votos en escaños.

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

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

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

"Podemos concluir que los términos sistema electoral, derecho electoral, régimen electoral y ley electoral, nos pueden llevar a delimitar la materia electoral, que es un común denominador. Desde un punto de vista amplio, la materia electoral se refiere a las normativas jurídico positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes para cargos públicos; en un sentido estricto, la materia electoral se refiere al sufragio o al modo de convertir votos en escaños.

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

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

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

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

## "SEGUNDA PARTE

"Con el propósito de reforzar los argumentos que hasta el momento he venido sustentando, y a fin de consolidar el pedimento que formulo para que esa Suprema Corte de Justicia de la nación declare inconstitucionales los preceptos materia de *litis* y que se contiene en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, me permito desarrollar los siguientes puntos constitucionales:

### "1.EL PRINCIPIO DE LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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

""INSTANCIA: Tribunales Colegiados de Circuito

""FUENTE: Semanario Judicial de la Federación

""EPOCA: 8a.

""TOMO: III Segunda Parte-1

""PAGINA: 228

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

""TEXTO: Del artículo 133 de la Carta magna, se deriva el principio de supremacía constitucional, según el cual una norma secundaria contraria a la Ley Suprema, no tiene posibilidad de existencia dentro del orden jurídico. Asimismo, se desprende de dicho numeral, el llamado control difuso del

Código Político que implica el que todo juzgador, federal o local, tiene el indeclinable deber de preferir la ley de leyes a cualquier otra aplicación de normas secundarias que la contraríen; es decir, toda vez que la Constitución es la Ley Suprema, ningún precepto puede contradecirla y como a los juzgadores les corresponde interpretar las leyes para decir el derecho, a la luz de ese numeral cimero, éstos tienen el inexcusable deber de juzgar la conformidad o inconformidad de la ley secundaria con la Fundamental, para aplicar o no aquélla, según que al Código Político le sea o no contraria. El control difuso de la constitucionalidad de las leyes, no ha sido aceptado por la doctrina jurisprudencial. Los tribunales de amparo se han orientado por sostener que, en nuestro régimen de derecho debe estarse al sistema de competencias que nos rige, según el cual sólo el Poder Judicial de la Federación puede hacer declaraciones de inconstitucionalidad y no tiene intervención alguna la justicia local en la defensa jurisdiccional de la Constitución aun en el caso del artículo 133 de la misma, en relación con el 128 del propio ordenamiento, que impone a los juzgadores la obligación de preferir a la Ley Suprema, cuando la ley del Estado o local la contraría, ya que, de acuerdo con los artículos 103 de la Ley Suprema y primero de la Ley de Amparo, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, es de la competencia exclusiva de los tribunales federales de amparo, y los tribunales locales carecen en absoluto de competencia para decidir controversias suscitadas con ese motivo...'

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

#### "PRECEDENTE:

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

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

"Hasta 1994 la Suprema Corte de Justicia podía determinar la inconstitucionalidad de leyes mediante el mecanismo del juicio de amparo que con-

templa la llamada fórmula Otero, incorporada desde 1847 en nuestro régimen constitucional y que determina efectos sólo para las partes en conflicto en la sentencia del acto reclamado ante el supremo tribunal. Sin embargo, durante su vigencia no impidió que en la práctica, leyes declaradas como inconstitucionales por el Poder Judicial Federal, fueran aplicadas en nuestro país, excepto respecto de aquellas personas que hubieran sido beneficiadas con una sentencia favorable.

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

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

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

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

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

"Esta nueva facultad a que me he referido tiene sin embargo una limitación: el texto constitucional establece como única excepción el conocimiento

por ese alto tribunal de la 'materia electoral.' Sin embargo, la definición de lo que se debe entender por 'materia electoral' no se contiene en el texto de la Ley Fundamental ni se ha dado por la Corte Suprema, y siendo esta condición *sine qua non* para determinar si una norma o un acto de autoridad tiene contenido electoral, representa un requisito de previo y necesario pronunciamiento que se defina qué comprende la materia electoral.

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

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

"Específicamente, es improcedente el argumento del jefe del Departamento del Distrito Federal y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al afirmar que la Ley de Participación Ciudadana es inimpugnable por no haberse atacado de inconstitucional la referida reforma del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y por tratarse entonces de un acto derivado de un acto consentido. Ninguna ley secundaria puede violentar el texto de la Ley Suprema, que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

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

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

"No podrán ser electos diputados al Congreso Federal, los Individuos que hubieren servido a la intervención o al llamado imperio.'

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

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

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

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

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

"III. Los que en el llamado Octavo Congreso hubieren aceptado o aprobad o a sabiendas credenciales notoriamente falsas.

"..."

"V. Los que como diputados y senadores en el llamado Octavo Congreso votaron por la suspensión de la garantía que otorga el Art. 20 de la Constitución.'

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"En este supuesto, ese alto tribunal debería pronunciarse en el sentido de que se trata de una ley inconstitucional emitida por autoridad no competente, aunque ese punto no haya sido planteado en la *litis*, pues la actuación de la Corte no puede limitarse en estos casos, ya que tiene por objetivo la defensa de la Carta Magna, a emitir una resolución que deje sin discusión un punto de esta naturaleza.

"b) En caso de determinar que la ley impugnada es 'materia electoral', y que, por tanto, no es de su competencia conocer de esta acción de inconstitucionalidad, entonces debe decir la Suprema Corte que órgano es competente en este país para conocer sobre la inconstitucionalidad de las nor-

mas generales que se expidan en dicha materia, pues no puede quedar esta importantísima materia sin las posibilidades del control y la revisión constitucionales.

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

"Por todo lo anteriormente expuesto, atentamente solicito a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el estimable conducto de usted, señor Ministro presidente:

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

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

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

La certeza de la intervención de los anteriores funcionarios y del órgano colegiado citado en el proceso legislativo de la ley reclamada, quedó acreditada con la propia aceptación que hicieron al rendir, cada uno, su contestación a la demanda, como se aprecia a fojas doscientos noventa y nue-

ve a cuatrocientos seis de autos. Además, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, la existencia de las leyes nacionales no son objeto de prueba.

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

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

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

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

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

"ARTICULO 60. Los consejeros ciudadanos serán electos por fórmula, integrada por un propietario y un suplente, para cada área vecinal."

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

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

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

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

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

"En los términos del convenio a que se refiere el artículo 51 de esta ley, se solicitará al Instituto Federal Electoral un corte al padrón electoral, al mes de febrero del año en que se tenga lugar el proceso.

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

"ARTICULO 62. Cada una de las solicitudes de registro de fórmulas deberá estar avalada por al menos el cuatro por ciento de los ciudadanos que residen en el área vecinal de que se trate, inscrito en el padrón electoral federal. Los Comités Delegacionales difundirán en el ámbito de cada Delegación, el número mínimo de ciudadanos que por área vecinal se requiera para avalar las solicitudes de registro de fórmulas.

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

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

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

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

"III. Ocupación de los candidatos;

"IV. Área vecinal por la que se postulen;

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

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

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

"ARTICULO 64. Para acreditar el cumplimiento de los requisitos que establece el artículo 36 de esta ley, a la solicitud deberán anexarse los siguientes documentos:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De esta transcripción se advierte que lo demandado por la parte actora comprende los siguientes aspectos fundamentales:

1. La forma en que serán electos los consejeros ciudadanos.
2. Las reglas sobre postulación y registro de las fórmulas de candidatos.
3. La manera en que deberán ser avaladas las solicitudes de registro de fórmulas.
4. Los datos que deberán contener las solicitudes de registro de candidatos.
5. Los documentos que han de anexarse a las solicitudes.
6. Los procedimientos que se llevarán a cabo para la verificación de identificación y residencia de los ciudadanos que avalen cada fórmula de candidatos.
7. La forma y términos en que deben corregirse los errores u omisiones en los datos de los integrantes de la fórmula y en los documentos acompañados.
8. La publicación de las fórmulas de candidatos registrados; y,
9. La forma en que debe hacerse la propaganda de los candidatos.

Debe considerarse, asimismo, que los artículos 105, fracción II constitucional, 19, fracción II y 65, de su ley reglamentaria, disponen lo siguiente:

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

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

"ARTICULO 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

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

"...En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio."

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

Surge pues, para estudiar la causal de improcedencia propuesta, la necesidad de determinar el concepto de "materia electoral."

A este respecto se observa como ya lo advirtió este Pleno en la sentencia de reclamación, que ni la Constitución, ni la legislación, ni la doctrina definen qué debe entenderse por dicha materia.

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

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

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

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

"ARTICULO 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

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

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

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

"...Las controversias constitucionales.'

"El artículo 105 del texto original de la Constitución le otorga competencia exclusiva a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre uno o más Estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo Estado y entre órganos de Go-

bierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos. Los mencionados supuestos del artículo 105 no prevén muchos de los conflictos entre los órganos federales, estatales y municipales que la realidad cotidiana está planteando.

"Una de las demandas de nuestros días es la de arribar a un renovado federalismo. Ello hace indispensable encontrar las vías adecuadas para solucionar las controversias que su pleno ejercicio pueda suscitar. Por este motivo, se propone la modificación del artículo 105, a fin de prever en su fracción I las bases generales de un nuevo modelo para la solución de las controversias sobre la constitucionalidad de actos que surjan entre la Federación y un Estado o el Distrito Federal; la Federación y un Municipio; el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; dos Estados; un Estado y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un Municipio; dos Municipios de diversos Estados; dos poderes de un mismo Estado; un Estado y uno de sus Municipios; y dos órganos del Distrito Federal o dos Municipios de un mismo Estado.

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

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

"El otorgamiento de estas nuevas atribuciones reconoce el verdadero carácter que la Suprema Corte de Justicia tiene en nuestro orden jurídico: El de ser un órgano de carácter constitucional. Es decir, un órgano que vigila que la Federación, los Estados y los Municipios actúen de conformidad con lo previsto por nuestra Constitución.

"Las acciones de inconstitucionalidad.

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

rador general de la República podrá también impugnar leyes que estime contrarias a la Constitución.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pese a tales carencias, se hace necesario realizar un esfuerzo para ensayar una definición de dicha materia, ya que es de todo punto indispensable para acotar el campo prohibido a la Suprema Corte de Justicia en este tipo de acciones.

Para ello se requiere adoptar un procedimiento y seguir un método interpretativo.

El procedimiento adecuado más apegado a la índole judicial que es característica de la Suprema Corte, es acudir al derecho positivo, para inducir, de los aspectos básicos que puedan localizarse, el concepto que se busca, debiendo precisarse que cuando se alude al derecho positivo se hace referencia al vigente, pues si bien es cierto que en el pasado mediato y remoto es posible encontrar elementos históricos relevantes, igualmente cierto resulta que lo determinante es investigar qué se entendía por "materia electoral" en mil novecientos noventa y cuatro, que fue cuando el Poder Reformador de la Constitución introdujo la prohibición de mérito en el artículo 105 constitucional.

El método interpretativo no puede ser otro que el derivado de una apreciación jurídica armónica y sistemática. De ningún modo la interpretación literal; ésta queda descartada de antemano, ya que se parte de la hipótesis de que no hay una definición establecida; el empeño en encontrar disposiciones gramaticalmente configurativas del mismo equivale, por tanto y desde luego, a un resultado erróneo.

Pues bien, la Constitución General de la República, en sus artículos 35, fracciones I y II, 36, fracciones III, IV y V, 41, 51, 52, 56, 60, 81, 115, fracción I, 116, fracción I y 122, fracción III, disponen lo siguiente:

"ARTICULO 35. Son prerrogativas del ciudadano:

"I. Votar en las elecciones populares;

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

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

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

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

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

"ARTICULO 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus régimen interiores, en los términos respectivamente

establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

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

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

"Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

"En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

"La ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.

"Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

"La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya interacción ocurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. En el ejercicio de esta función estatal la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

"El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros ciudadanos designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para presentar el servicio profesional electoral. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casillas estarán integradas por ciudadanos.

"El organismo público agrupará para su desempeño, en forma integral y directa además de las que determina la ley, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales. Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Las sesiones de todos los órganos colegiados electorales serán publicadas en los términos que dispone la ley.

"La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público previsto en el párrafo octavo de este artículo y el Tribunal Federal Electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

"En materia electoral la interposición de los recursos no producirá, en ningún caso, efectos suspensivos del acto o resolución impugnado.

"El Tribunal Federal Electoral será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida integración.

"El Tribunal Federal Electoral, tendrá competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y la ley, las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, las que establecen los párrafos segundo y tercero del artículo 60 de esta Constitución, y las diferencias laborales que se presenten con las autoridades electorales establecidas por este artículo. Expedirá su reglamento interior y realizará las demás atribuciones que le confiera la ley.

"El Tribunal Federal Electoral funcionará en Pleno o Salas y sus sesiones de resolución serán públicas en los términos que establezca la ley.

"Para cada proceso electoral se integrará un Sala de segunda instancia de cuatro miembros de la Judicatura Federal y el presidente del Tribunal Federal Electoral, quien la presidirá. Esta Sala será competente para resolver las impugnaciones a que se refiere el párrafo tercero del artículo 60 de esta Constitución.

"El Tribunal Federal Electoral se organizará en los términos que señale la ley. Para el ejercicio de su competencia contará con cuerpos de Magistrados y Jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley. Los Magistrados del tribunal deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores de los que señala esta Constitución para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia

de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados a propuesta del presidente de la República.

"Los consejeros ciudadanos del órgano superior de dirección deberán satisfacer los requisitos que señale la ley y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios de la propia Cámara. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

"Los cuatro miembros de la Judicatura Federal, que con el presidente del Tribunal Federal Electoral integren la Sala de segunda instancia, serán electos para cada proceso electoral por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Si no se alcanza esta mayoría, se presentarán propuestas para el mismo efecto, y si en este segundo caso tampoco se alcanzara la votación requerida, procederá la Cámara a elegirlos de entre todos los propuestos por mayoría simple de los diputados presentes. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondiente.

"Durante los recesos del Congreso de la Unión, la elección a que se refieren los dos párrafos anteriores será realizada por la Comisión Permanente."

"ARTICULO 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente."

"ARTICULO 52. La Cámara de Diputados estará integrada por trescientos diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de lista regionales, votadas en circunscripciones plurinominales."

"ARTICULO 56. Para integrar la Cámara de Senadores, en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos.

"La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del Partido Político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

"La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad, en elección directa, cada seis años."

"ARTICULO 60. El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones uninominales y en cada una de las entidades federativas, otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley.

"La declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las Salas del Tribunal Federal Electoral, en los términos que señale la ley.

"Las resoluciones de las Salas a que se refiere el párrafo anterior, exclusivamente podrán ser revisadas por la Sala de segunda instancia del Tribunal Federal Electoral, mediante el recurso que los partidos políticos podrán interponer cuando hagan valer agravios debidamente fundados por los que se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de esta Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación."

"ARTICULO 81. La elección del presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral."

"ARTICULO 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

"I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

"Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato..."

"ARTICULO 116. El poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

"...I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

"La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

"Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho..."

"ARTICULO 122. El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de Gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.

"...III. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se integrará por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distrito electorales uninominales y 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Sólo podrán participar en la elección los partidos políticos con registro nacional. La demarcación de los distritos se establecerá como determina la ley."

De los artículos transcritos se infieren, básicamente, los siguientes elementos que son eficaces para aproximarse al concepto de "materia electoral" que se busca:

- a). En todas las disposiciones precedentes, se establece la selección o nombramiento de las personas que han de fungir como titulares de ciertos órganos de poder público.
- b). Estos órganos de poder son representativos de la ciudadanía, sea a nivel nacional como puede ser el presidente de la República, o de modo parcial o sectorial como pueden ser los gobernadores de los Estados, los presidentes Municipales, o los regidores y síndicos Municipales.
- c). La selección o nombramiento de esas personas se realiza a través del sufragio.
- d). Pero debe aclararse que no cualquier sufragio, sino precisamente el voto de los ciudadanos dentro de un proceso democrático establecido por la Constitución y las leyes.

Precisamente por las características destacadas, no pueden quedar comprendidas dentro del concepto de materia electoral que se indaga, las elecciones de los dirigentes de las sociedades mercantiles, de los comisarios ejidales, de los representativos de condominios y cualquiera otra que no haga posible el acceso de los ciudadanos al poder público.

La relación anterior permite estructurar el concepto buscado, concluyendo que para los efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad debe entenderse que son normas de carácter general que tienen como contenido la materia electoral, prohibidas de ser examinadas por la Suprema Corte de acuerdo con el artículo 105 constitucional, aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal.

Hecha la precisión del concepto de materia electoral, debe observarse que la selección de los consejeros ciudadanos a que se refieren los preceptos impugnados, se ajusta a dicho concepto o definición.

En efecto, los consejeros ciudadanos:

- a). Son órganos de poder público;
- b). Son representativos de un sector de la ciudadanía, y
- c). Su nombramiento proviene del ejercicio democrático del voto ciudadano.

Con el propósito de demostrar que los consejeros ciudadanos son órganos de poder público, se tiene presente lo dispuesto en el artículo 122 constitucional, parte inicial, en cuanto establece:

"ARTICULO 122. El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de Gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución."

Lo anterior pone de relieve que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, que lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno representativos y democráticos, caracteres éstos que no pueden negarse a los consejeros, como se demuestra de la sola lectura de los artículos 120, 121 y 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y 35 de la Ley de Participación Ciudadana, que dicen:

"ARTICULO 120. En cada Delegación del distrito Federal se integrará en elección directa, por el voto libre, secreto y personal de los ciudadanos ve-

cinos de las mismas, un Consejo de Ciudadanos como órgano de representación vecinal y de participación ciudadana."

"ARTICULO 121. La ley determinará la forma en que las Delegaciones se dividirán para efecto de la elección de los consejeros ciudadanos, debiendo considerar factores históricos, unidad geográfica, identidad cultural, dimensión del territorio y el último censo de población, con sujeción a lo que dispone el artículo siguiente."

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

"Cada una de las solicitudes de registro de fórmulas deberá estar avalada por al menos el cuatro por ciento de los ciudadanos que residan en el área vecinal de que se trate, inscritos en el padrón electoral federal. La ley determinará los requisitos que deberá reunir la solicitud para los efectos de la identificación y la comprobación de la residencia de los firmantes, así como los procedimientos de verificación. No procederá el registro en los casos en que los órganos competentes comprueben irregularidades respecto de la autenticada de las firmas o de la residencia manifestada en la solicitud.

"Cada ciudadano tiene derecho de apoyar el registro de una sola fórmula de candidatos.

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

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

Asimismo, se toma en cuenta para demostrar que los consejeros ciudadanos son órganos de poder, lo previsto en los artículos 104, 128, 129 y 130 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 114, 119, 121, 130, 131, 132, 134 y 137 de la Ley de Participación Ciudadana, que dicen:

"ARTICULO 104. Para la expedita y eficiente atención de las necesidades y demandas sociales; una más equitativa y eficaz prestación de los servicios públicos sustentada en la rápida toma de decisiones; el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales; y una adecuada distribución del gasto público, la administración pública del Distrito Federal contará con órganos administrativos descentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal."

"ARTICULO 128. Los Consejos de Ciudadanos sesionarán en pleno y en comisiones, a las sesiones del Pleno deberá asistir el delegado respectivo, el cual participará en las mismas con voz pero sin voto.

"La Presidencia del Consejo se rotará entre los consejeros ciudadanos en los términos que establezca la ley."

"ARTICULO 129. Los Consejos de Ciudadanos tendrán las siguientes funciones:

"I. Aprobar, supervisar y evaluar los programas operativos anuales delegacionales, en los términos que dispongan las leyes, en materias de:

- "a). Seguridad pública;
- "b). Servicio de limpia;
- "c). Agua potable;
- "d). Protección Civil;
- "e). Atención social, servicios comunitarios y prestaciones sociales;
- "f). Parques y jardines;
- "g). Alumbrado público;
- "h). Pavimentación y bacheo;
- "i). Recreación, deporte y esparcimiento;
- "j). Construcción, rehabilitación y mejoramiento de la planta física para la educación, la cultura y el deporte, y
- "k). Mercados.

"La aprobación de los programas operativos anuales a que se refiere esta fracción, tendrá carácter vinculatorio y se sujetará a las previsiones de gasto o de presupuesto autorizados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

"II. Recibir informes o quejas de los habitantes de la Delegación sobre el comportamiento de los miembros de los cuerpos de seguridad, de Ministerio Público y de los servidores públicos de la Delegación, respecto de actos que presuntamente contravengan las disposiciones que normen la conducta de aquéllos. Con base en el análisis de la información y las quejas solicitarán, en su caso, al delegado la presencia de los servidores públicos de que se trate, ante una de sus comisiones o su Pleno, para efectos de plantearle el contenido del informe o queja; en función de la entrevista, el Consejo hará del conocimiento de la autoridad competente el asunto, a fin de que se sigan los procedimientos legales respectivos.

"III. Presentar denuncias ante las autoridades competentes, darles seguimiento e informar a los habitantes de la propia Delegación sobre las resoluciones respectivas;

"IV. Podrán, como gestión ante la Delegación;

"a). Proponer la atención de problemas prioritarios, a efecto de que, tomando en cuenta la previsión de ingresos y de gasto público, sean considerados en la elaboración del proyecto de presupuesto para la Delegación respectiva;

"b). Formular propuestas para la introducción y mejoramiento de la prestación de servicios público y hacer del conocimiento del delegado las deficiencias en su prestación, con objeto de que sean corregidos a la brevedad posible;

"c). Proponer proyectos de equipamiento urbano y la realización de obras de mejoramiento urbano;

"d). Proponer proyectos para el mejoramiento de la vialidad, el transporte y la seguridad pública;

"e). Promover la realización de programas culturales, recreativos y deportivos;

"f). Presentar propuestas sobre programas y acciones materia de las comisiones metropolitanas en que participe la Delegación correspondiente;

"g). Participar, por conducto del integrante que designe el Pleno del Consejo, en las comisiones y comités que para la atención de los problemas de la Delegación sean creados; y

"h). En general, presentar peticiones y hacer gestiones ante las autoridades delegacionales, tendientes a satisfacer los derechos e intereses legítimos;

mos de los habitantes de la Delegación y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles.

"V. Conocer y opinar respecto del informe anula de las actividades del delegado;

"VI. Opinar sobre todos aquellos asuntos que por su importancia y trascendencia para la Delegación, someta a su consideración el delegado;

"VII. Solicitar, por conducto del delegado, la presencia de los titulares de las unidades administrativas de la Delegación en las sesiones del Consejo, cuando exista necesidad de conocer información sobre el desarrollo de los servicios públicos o la ejecución de obras correspondientes al ámbito de competencia del servidor público de que se trate;

"VIII. Participar en el cumplimiento del programa de la Delegación en materia de uso de suelo, plan parcial de desarrollo en los términos de este Estatuto y las leyes correspondientes;

"IX. Otorgar estímulos y reconocimientos a servidores públicos y a ciudadanos que destaque por sus actividades en beneficio de la Delegación; y

"X. Las demás que establezcan este Estatuto y las leyes."

"ARTICULO 130. En las funciones que las leyes atribuyan a los Consejos de Ciudadanos, se atenderá a los siguientes criterios:

"I. A través de la aprobación, los Consejos de Ciudadanos, decidirán sobre programas operativos anuales delegacionales, a cuya ejecución procederá la Delegación cuando exista acuerdo favorable de su Pleno, el que emitirá en el plazo que las leyes establezcan.

"II. A través de la consulta, los Consejos de Ciudadanos podrán proporcionar a la Delegación opiniones, criterios e información tendientes a mejorar y optimizar la ejecución de programas delegacionales.

"Las opiniones que se emitan respecto de los programas que sean sometidos a consulta no tendrán carácter vinculatorio para las Delegaciones, en todo caso, los titulares de las mismas informarán por escrito al respecto.

"III. A través de la supervisión, los Consejos de Ciudadanos revisarán la ejecución de acciones para el cumplimiento de los programas operativos anuales a cargo de la Delegación que se hayan sometido a su aprobación, para lo cual el delegado les hará llegar, en los términos de las normas que al efecto dicte el jefe del Distrito Federal, los informes sobre dicha ejecución. Asimismo podrán constatar en el lugar de que se trate, la prestación de los servicios públicos o al público o la ejecución de obras. Conforme a

las evaluaciones que practiquen, presentarán, en su caso, por acuerdo de su Pleno, informes a las Delegaciones.

"Las Delegaciones darán respuesta a las sugerencias presentadas por los Consejos de Ciudadanos; y

"IV. A través de la gestión, los Consejos de Ciudadanos podrán solicitar a la Delegación la realización de acciones de gobierno o ejecución de obras o prestación de servicios a cargo de la delegación correspondiente. La Delegación, de conformidad con las disponibilidades presupuestales, las normas aplicables así como con los programas vigentes, responderá a dichas solicitudes."

"ARTICULO 114. Los Consejos de Ciudadanos son órganos de representación vecinal y de participación ciudadana para la atención de los intereses de la comunidad delegacional en relación a las necesidades y calidad de los servicios público relativos al entorno del lugar de residencia de dicha comunidad."

"ARTICULO 119. Los Consejos de Ciudadanos sesionarán en Pleno y en grupos de trabajo."

"ARTICULO 121. A las sesiones ordinarias del Pleno asistirá el delegado, quien participará en las mismas, con voz pero sin voto, a tal efecto el presidente del Consejo de Ciudadanos le enviará la convocatoria respectiva."

"ARTICULO 130. Los programas operativos anuales que someta el delegado a la aprobación u opinión de los Consejeros de Ciudadanos, deberán contener el diagnóstico relativo a la materia de que se trate, las acciones y los plazos de ejecución así como las metas a alcanzar con el mismo en la Delegación, con sujeción a las previsiones de gasto o de presupuesto autorizados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal."

"ARTICULO 131. De conformidad con lo dispuesto por la fracción I del artículo 129 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, los términos de la aprobación del Consejo de Ciudadanos respecto de los programas operativos anuales delegacionales, se sujetará a lo siguiente:

"I. Los programas serán presentados al Pleno del Consejo de Ciudadanos por el delegado en la sesión de dicho Pleno inmediata posterior a la fecha de publicación del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. El delegado hará una explicación de su contenido, del impacto presupuestal y de los beneficios que con su ejecución se generarían a los habitantes de la Delegación;

"II. El Pleno del Consejo de Ciudadanos acordará, en la sesión a que se refiere la fracción anterior, turnar el programa a la comisión de trabajo correspondiente;

"III. La comisión de trabajo deberá presentar el proyecto de acuerdo en la sesión ordinaria del Pleno inmediata posterior a la presentación del mismo, en la que deberá acordarse; y

"IV. De no aprobarse, se continuará aplicando el programa anterior en lo conducente y en su caso, el delegado dictará las medidas provisionales de carácter general tendientes al ejercicio de las atribuciones o funciones de que se trate. El delegado formulará adecuaciones y presentará una nueva propuesta dentro de los diez días siguientes al acuerdo de no aprobación, la que para ser rechazada requerirá el voto de las dos terceras partes de los miembros del Consejo de Ciudadanos, de alcanzarse esta mayoría, el delegado realizará las adecuaciones."

"ARTICULO 132. Para los efectos de la fracción II del artículo 129 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el presidente del Pleno del Consejo respectivo podrá solicitar la comparecencia del servidor público de que se trate, si la información con que cuenta el Consejo fuere insuficiente para ilustrar su criterio, en cualquiera de los siguientes casos:

"I. Que la conducta o el acto de que se trate pudiera dar lugar a una contravención grave a las disposiciones que norman la actuación de los servidores públicos en cuestión; o

"II. Cuando la conducta de que se trate presuntamente contravenga en forma frecuente, reiterada o reincidente las disposiciones que normen la actuación del servidor público de que se trate.

"La solicitud a que se refiere este artículo será acordada por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Consejo de Ciudadanos de que se trate."

"ARTICULO 134. A través de la supervisión, los Consejos de Ciudadanos o sus grupos de trabajo, cuando así lo determine el Pleno, revisarán la ejecución de acciones para el cumplimiento de los programas operativos anuales a cargo de la Delegación, que se hayan sometido a su aprobación, para lo cual el delegado les hará llegar, en los términos de las normas que al efecto dicte el jefe del Distrito Federal, los informes sobre dichas ejecución. Asimismo podrán constatar en el lugar de que se trate, la prestación de los servicios públicos o al público o la ejecución de obras. Conforme a las evaluaciones que practique, presentarán en su caso, por acuerdo de su Pleno, informes a las Delegaciones.

"Las Delegaciones darán respuesta a las sugerencias presentadas por los Consejos de Ciudadanos.

"Del mismo modo, podrán supervisar la realización de las distintas obras de la Delegación de que se trate."

"ARTICULO 137. Los Consejos podrán, en términos del artículo 129, fracción VII, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, solicitar, por conducto del delegado, la presencia de los titulares de las unidades administrativas de la Delegación en las sesiones del Consejo, cuando exista necesidad de conocer información sobre el desarrollo de los servicios públicos o la ejecución de obras correspondientes al ámbito de competencia del servidor público de que se trate."

Dentro de las funciones que la ley encomienda a los consejeros ciudadanos, destaca, por se indiscutiblemente característico de poder público, la de aprobación de los programas operativos anuales que los delegados deben someter necesariamente a su consideración; conforme al procedimiento correspondiente, el delegado presentará el programa relativo al Pleno del Consejo haciendo una explicación de su contenido, del impacto presupuestal y de los beneficios que con su ejecución se generaría a los habitantes; recibido el programa, el Consejo lo turnará a la comisión de trabajo correspondiente, la cual presentará un proyecto de acuerdo en la sesión ordinaria del Pleno, en la que se acordará si se aprueba o no (a estas sesiones deberá asistir el delegado participando con voz pero sin voto); si no se aprueba, el delegado debe presentar una nueva propuesta dentro de diez días siguientes al acuerdo de no aprobación la que podrá ser aprobada o rechazada.

Como se ve, a través de tales atribuciones, los consejeros ciudadanos ejercen claras funciones de poder público, puesto que pueden aplazar los programas anuales delegacionales o hacer que se modifiquen.

Más todavía, aun en su aparentemente inocua función de gestión, el Consejo de Ciudadanos puede afectar intereses particulares como cualquier autoridad con iniciativa de acción administrativa, pues al tomar participación en ella, no hay duda de que influye sobre la autoridad correspondiente, sea ordenadora o ejecutora para actuar en aspecto que pueden afectar la esfera jurídica de los gobernados.

No es obstáculo para establecer que los Consejos de Ciudadanos son órganos de poder, las objeciones al respecto realizadas, tomando como base lo previsto en el artículo 122, fracción I, inciso b) de la Constitución Federal, conforme al cual se estima que los únicos órganos locales de Gobierno del Distrito Federal son:

1). La Asamblea de Representantes.

2). El jefe del Distrito Federal.

3). El Tribunal Superior de Justicia.

Con base en tal disposición se aduce que como los Consejos de ciudadanos no están contemplados en esa lisa, no son órganos de gobierno.

A este respecto, cabe apuntar que la interpretación así realizada resulta ser estrictamente literal, lo cual rompe con el método interpretativo que este Pleno adopta y que no puede ser otro que el derivado de una apreciación jurídica armónica y sistemática, como ya quedó resaltado con anterioridad.

Por ello (por la interpretación estrictamente literal que se pretende), se pierde de vista lo establecido en el encabezado del propio artículo 122 constitucional, que dice:

"ARTICULO 122. El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de Gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece la Constitución."

De ello se sigue claramente que los órganos de Gobierno del Distrito Federal no son únicamente los que se listan en el artículo 122, fracción I, inciso b) de la Constitución Federal, sino todos aquellos representativos y democráticos que establece la Constitución, dentro de los que obviamente se encuentran los Consejos de Ciudadanos por las razones que ya se han dado.

Además, el listado que se hace en el mencionado inciso b), de la fracción I, del artículo 122 constitucional, es incompleto, ya que no proporciona la idea cabal de lo que son los órganos de Gobierno del Distrito Federal, pues en él no se incluye al presidente de la República, al Congreso de la Unión, ni a los delegados, respecto de los cuales no hay duda de que son órganos de poder y, por lo mismo, esa lista no puede ser determinante.

Otra argumentación que se da, se hace derivar de lo establecido en el artículo 115 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal; se dice que de ahí puede entenderse que los Consejos de Ciudadanos no son órganos de gobierno o de poder, porque dicho numeral señala que "los Consejos de Ciudadanos son 'independientes' de la administración pública del Distrito Federal...", tomando la palabra o el término "independiente" como si fueran ajenos a la administración pública del Distrito Federal.

Este Tribunal Pleno estima que no se debe hacer esa interpretación de carácter literal; se tiene que hacer el examen a la luz de lo dispuesto en el res-

to del propio artículo. Dice la parte siguiente del mismo precepto: "...para el ejercicio de sus funciones y operaciones como órganos de representación vecinal y participación ciudadana, en el presupuesto de egresos del Distrito Federal que le proponga el jefe del Distrito Federal, la Asamblea de Representantes preverá una asignación de recursos para apoyo de cada Consejo, que se ejercerá por ministración de la Delegación respectiva, de dicha suma se otorgará una compensación económica para los consejeros por su asistencia a las sesiones ordinarias del Pleno..."

Se aprecia pues, con mayor claridad, de la lectura de este segundo párrafo, que cuando la primera parte habla de independencia, no está aludiendo a que este tipo de órgano tan novedoso sean ajenos a la administración pública del Distrito Federal; lo que se pretende decir es que son autónomos respecto de la jerarquía centralizada y descentralizada del Distrito Federal; por lo contrario, no podría concebirse un órgano con las características y funciones legales que tienen los Consejos de Ciudadanos si no estuvieran enclavados dentro de la administración pública, aunque con facultades muy específicas.

Por otro lado, no es exacto que los órganos de poder sujetos a la materia electoral sean solamente los titulares o cúpulas de los poderes: presidente de la República, gobernadores, senadores, etcétera; con ello se incurre nuevamente en una interpretación literal de los preceptos reguladores de lo que ya existe, pero no se adapta a la naturaleza de los órganos nacientes; además, la afirmación de mérito no es exacta, pues el artículo 115 de la Constitución Federal comprende dentro de la materia electoral no sólo al presidente Municipal, sino también a síndicos y regidores.

Lo hasta aquí expuesto permite concluir que los Consejos de Ciudadanos son órganos de poder público representativos de los habitantes de las Delegaciones, seleccionados democráticamente por el voto de los ciudadanos, circunstancias que coinciden con los elementos que comprende la definición o concepto que en esta ejecutoria se da de materia electoral. Luego, su nombramiento se genera dentro de lo que es materia electoral.

En otro aspecto, se alega que la pretensión de la parte actora (fundamentalmente postulación y registro de candidatos al cargo de consejeros ciudadanos por los partidos políticos), no está dentro de la materia electoral propiamente dicha, sino que es un derecho previo.

Para realizar el análisis de este argumento acerca de qué es lo que comprende la materia electoral, se seguirá el mismo procedimiento y el mismo método interpretativo: Acudir al derecho positivo vigente y realizar una

apreciación jurídica armónica y sistemática, no literal, de las disposiciones relativas.

Nuevamente se pone énfasis en que se toma en consideración el derecho vigente. En un pasado que se antoja cercano (1977), pero que ya es muy remoto por la trascendente y rápida evolución de las instituciones nacionales en este aspecto, se manejó un cariz de la materia electoral de la que llegó a conocer la Suprema Corte, pero conforme a ideas que en la actualidad resultan inadecuadas.

Efectivamente, en el Diario Oficial de la Federación del seis de diciembre de mil novecientos setenta y siete, apareció publicada la reforma del artículo 60 de la Constitución Federal que introdujo la en ese entonces novedad, de instituir una "reclamación" ante la Suprema Corte de Justicia en contra de las calificaciones del Colegio Electoral sobre las elecciones de diputados o senadores, reforma constitucional que reglamentó la entonces llamada Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (L.O.P.P.E.).

Este precedente, que sólo duró hasta mil novecientos ochenta y seis en que fue nuevamente reformada la Constitución para suprimir tal sistema, no puede ser eficaz para determinar la idea de todo lo que abarca la materia electoral en la actualidad; el Poder que en mil novecientos noventa cuatro reformó la Constitución tenía ante sí un panorama constitucional, político y jurídico muy diferente del que existía en mil novecientos setenta y siete, bastando para poner de manifiesto la diferencia, el rico contenido de los artículos 41 y 60 vigentes en la actualidad y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como las instituciones creadas al respecto, como el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral; esto es lo que tenía al frente el Constituyente en mil novecientos noventa y cuatro, y a ello hay que acudir para interpretar el contenido de la materia electoral.

Hay otra razón de importancia para este proceder; consistente en que el propio artículo 122 constitucional, remite a los artículos 41 y 60 de la misma Carga Magna para cubrir aspectos electorales del Distrito Federal.

Así, el artículo 122, fracción III, inciso b), segundo párrafo, de la Constitución Federal establece:

"ARTICULO 122. El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de Gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.

"...III.

"...b). ...En lo relativo a la organización de las elecciones, declaración de validez de las mismas, otorgamiento de constancias de mayoría, así como para el contencioso electoral de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por los artículos 41 y 60 de esta Constitución."

Se advierte que la parte del precepto constitucional transcrita remite expresamente a los artículo 41 y 60 de la propia Constitución cuando se refiere a las elecciones de los representantes de la Asamblea (y por consiguiente al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que es su ley reglamentaria).

Por tanto, debe acudirse, aun cuando sea de manera analógica, al Código Federal citado, no solamente porque es el único que puede dar las respuestas correspondientes, sino también porque el propio artículo 122 constitucional está remitiendo a él.

Pues bien, examinando dicho código, se ve que la postulación y registro de candidatos es parte del proceso electoral.

En efecto, el artículo 174 del mencionado código, ubicado dentro del Título Primero, del Libro Quinto, denominado "Del proceso electoral", señala como etapas del proceso electoral, la preparación de la elección, la jornada electoral, los resultados y declaraciones de validez de las elecciones, y la calificación de las elecciones; por su parte, los artículos 174, 175, 176, 177 y demás relativos, desenvuelven la primera etapa del proceso electoral, o sea, la de los "actos preparatorios de la elección", dentro de la cual se reglamentan el registro y postulación de candidatos.

Los aludidos preceptos dicen así:

**"ARTICULO 174.**

"1. El proceso electoral ordinario se inicia en el mes de noviembre del año previo al de la elección y concluye con la calificación de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

"2. Para los Efectos de este código, el proceso electoral ordinario comprende las etapas siguientes:

"a) Preparación de la elección;

"b) Jornada electoral;

"c) Resultado y declaraciones de validez de las elecciones; y

"d) Calificación de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

"3. La etapa de preparación de la elección se inicia con la primera sesión que el Consejo General del Instituto celebre durante la primera semana del mes de noviembre del año previo al en que deban realizarse las elecciones federales ordinarias y concluye al iniciarse la jornada electoral.

"4. La etapa de la jornada electoral se inicia a las 8:00 horas del primer domingo de julio y concluye con la clausura de casilla.

"5. La etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones se inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales a los Consejos Distritales y concluye con los cómputos y declaraciones que realicen los Consejos del Instituto, o las resoluciones que, en su caso, emita en última instancia el Tribunal Federal Electoral.

"6. La etapa de calificación de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se inicia al erigirse la Cámara de Diputados en Colegio Electoral y concluye cuando ésta declara la validez de la elección.

"7. Atendiendo al principio de definitividad que rige en los procesos electorales, a la conclusión de cualquiera de sus etapas o de alguno de los actos o actividades trascendentales de los órganos electorales, el director general o el vocal ejecutivo de la Junta Local o Distrital del Instituto, según corresponda, podrá difundir su realización y conclusión por los medios que estime pertinentes."

#### "ARTICULO 175

"1. Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargo de elección popular.

"2. Las candidaturas a diputados a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, así como las de senadores, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente, y serán consideradas, fórmulas y candidatos separadamente, salvo para efectos de la votación.

"3. Los partidos políticos promoverán, en los términos que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular."

#### "ARTICULO 176

"1. Para el registro de candidaturas a todo cargo de elección popular, el Partido Político postulante deberá presentar y obtener registro de la plata-

forma electoral que sus candidatos sostendrán a lo largo de las campañas políticas.

"2. La plataforma electoral deberá presentarse para su registro ante el Consejo General, dentro de los quince primeros días del mes de enero del año de la elección. Del registro se expedirá constancia."

#### "ARTICULO 177

"1. Los plazos y órganos competentes para el registro de las candidaturas en el año de la elección son los siguientes:

"a) Para diputados electos por el principio de mayoría relativa, del 1o. al 15 de abril inclusive, por los Consejos Distritales;

"b) Para diputados electos por el principio de representación proporcional, del 15 al 30 de abril inclusive, por el Consejo General;

"c) Para senadores, del 15 al 30 de marzo inclusive, por los Consejos Locales Correspondientes; y

"d) Para presidente de los Estados Unidos Mexicanos, del 15 al 30 de enero inclusive, por el Consejo General.

"2. El Instituto Federal Electoral dará amplia difusión a la apertura del registro de las candidaturas y a los plazos a que se refiere el presente Capítulo."

Lo relatado lleva a la convicción de que los preceptos que se pretenden impugnar a través de la acción de inconstitucionalidad, que a decir de los actores privan a los partidos políticos del derecho a postular candidatos al cargo de consejeros ciudadanos, comprenden temas o puntos propios de la materia electoral puesto que, incluso, los actos relativos (postulación y registro de candidatos), son considerados como integrantes del proceso electoral.

En esas condiciones, aun cuando la postulación y registro de candidatos al cargo de consejeros ciudadanos son actos previos a las elecciones en sí mismas consideradas, esto es, al ejercicio del sufragio, ello no les quita el carácter de actos electorales, pues si bien es verdad que desde un punto de vista teórico o doctrinario, puede establecerse una distinción entre el derecho a postular y la postulación en sí misma considerada, tal diferencia carece de apoyo en el derecho positivo.

Ciertamente, el derecho a postular candidatos es un derecho que se pretende ejercer precisamente en el proceso electoral; no puede desligarse el derecho a postular del efecto o consecuencia que con él se busca, y que no es otro que el de intervenir en el proceso electoral. Además, la idea de mar-

car la diferencia entre el derecho a la postulación de candidatos y la postulación misma, es inaceptable porque van en la línea de eludir la prohibición impuesta por la Constitución, ya que bastaría acudir sistemáticamente al mismo planteamiento para burlar la norma impeditiva. La diferencia puede ser, ciertamente, de fecunda producción cuando se afecten de modo objetivo las garantías individuales, pero éste no es el caso.

La interpretación estricta (no restrictiva) del artículo 105 constitucional, lleva a la convicción de que lo que quiso establecer el Poder Reformador fue la no intervención de la Suprema Corte en aquellos aspectos que pudieran afectar la materia electoral, y esa intervención afectatoria se vería claramente reflejada en el caso a estudio de estimarse procedente la acción de inconstitucionalidad planteada.

Independientemente de todo lo anterior, que por sí solo es suficiente para la conclusión anunciada, se hace notar que los propios recurrentes aceptan que la "postulación de candidatos" forma parte de la materia electoral, dado que en los agravios que expresaron con motivo del recurso de reclamación que en su momento hicieron valer en contra de la determinación del Ministro instructor que desechó su demanda, expresamente lo reconocen, al manifestar:

"La materia electoral, tal como se encuentra catalogada en la propia Constitución y en su ley reglamentaria, incluye desde luego la organización de los propios Partidos, su registro y postulación de candidatos, amén de todo el proceso electoral que prevé el Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que comprende la preparación de elecciones, la jornada electoral, resultados y declaración de validez de elecciones, para lo cual la propia Constitución y su ley reglamentaria tiene instituidas las instancias y los órganos competentes en la propia materia electoral", transcripción que confirma lo considerado en esta resolución.

Debe agregarse que jurídicamente no es posible desvincular a ese que llaman acto previo de postulación, de los demás que conforman el proceso electoral como lo pretende la parte actora, ya que los mismos se encuentran estrechamente vinculados o encadenados, de tal manera que no sería posible la existencia de uno sin que le antecediera el otro. A manera de ejemplo, no podría existir registro de candidatos si antes éstos no son postulados; tampoco podría haber jornada electoral si no le preceden los actos de postulación y registro de candidatos, y así sucesivamente.

En las relatadas consideraciones, es de concluirse que la acción de inconstitucionalidad intentada resulta improcedente en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción II constitucional; 19, fracción II y 65, de

su ley reglamentaria, ya que de tales dispositivos se desprende que, por mandato constitucional y legal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no está facultada para conocer de la acción de inconstitucionalidad, cuando a través de ésta se pretenden impugnar (como en el caso) normas generales o actos en materia electoral, por lo que la acción en esos términos planteada resulta improcedente y, por ende, debe decretarse el sobreseimiento correspondiente.

Esto se corrobora, además, de la lectura de la parte relativa a la Exposición de Motivos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, que dice:

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

Esta parte de la exposición de motivos es aplicable al caso porque ya se dijo que conforme a lo previsto en el artículo 65 de la ley reglamentaria en consulta, las causales de improcedencia contempladas en relación con las controversias constitucionales, son aplicables a las acciones de inconstitucionalidad.

Con esto se demuestra, sin lugar a dudas, que la intención del Constituyente y del Legislador fue impedir que la Suprema Corte de Justicia conociera de asuntos electorales por medio de la acción de inconstitucionalidad.

DECIMO. Al haber resultado fundada la causal de improcedencia analizada, y suficiente para decretar el sobreseimiento respectivo, se hace innecesario ocuparse de la restante causa de improcedencia alegada por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que funda en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, aduciendo que las disposiciones reclamadas de la Ley de Participación Ciudadana se sustentan en lo dispuesto por el artículo 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual no se impugnó.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

UNICO. Se declara improcedente y se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 1/95, promovida por Fauzi Hamdam Amad y otros, como integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de los actos de la propia Asamblea, presidente de la República y jefe del Departamento del Distrito Federal, actos precisados en el resultando primero de esta ejecutoria.

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

Así, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por mayoría de seis votos de los Ministros: Díaz Romero, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y presidente Aguinaco Alemán, declarar improcedente y sobreseer en la acción de inconstitucionalidad 1/95, promovida por Fauzi Hamdam Amad y otros, como minoría de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en contra de los actos de la propia Asamblea, presidente de la República y jefe del Departamento del Distrito Federal, actos precisados en el resultando primero; los Ministros: Aguirre Anguiano, Azuela Gutiérn, Castro y Castro, Góngora Pimentel y Gudiño Pelayo votaron en contra y por la procedencia. El Tribunal Pleno comisionó al Ministro Díaz Romero para la elaboración del engrose correspondiente. El Ministro Castro y Castro manifestó que las consideraciones de su proyecto constituirán voto particular; y los Ministros: Aguirre Anguiano, Azuela Gutiérn, Góngora Pimentel y Gudiño Pelayo manifestaron que formularán voto particular de minoría. A sugerencia del Ministro Silva Meza, el Tribunal Pleno acordó que se publiquen en el Semanario Judicial de la Federación la resolución y los votos particulares. El Ministro presidente hizo la declaratoria respectiva.





## Voto Particular

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUVENTINO V. CASTRO Y CASTRO, EN LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95, PROMOVIDA POR: FAUZI HAMDAM AMAD Y OTROS, EN SU CARÁCTER DE INTEGRANTES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL, CONTRA ACTOS DE LA PROPIA ASAMBLEA Y DE OTRAS AUTORIDADES.

Los artículos 60 al 68 y 71 de la Ley de Participación Ciudadana que se tildan de inconstitucionales establecen lo siguiente:

"SECCION TERCERA

"DEL REGISTRO DE FORMULAS

"Artículo 60. Los consejeros ciudadanos serán electos por fórmula, integrada por un propietario y un suplente, para cada área vecinal.

"Artículo 61. El registro de fórmulas de candidatos comprenderá las siguientes etapas:

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

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

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

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

"En los términos del convenio a que se refiere el artículo 51 de esta ley, se solicitará al Instituto Federal Electoral un corte al Padrón Electoral, al mes de febrero del año en que se tenga lugar el proceso.

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

"Artículo 62. Cada una de las solicitudes de registro de fórmulas deberá estar avalada por al menos el cuatro por ciento de los ciudadanos que residan en el área vecinal de que se trate, inscritos en el Padrón Electoral Federal. Los Comités Delegacionales difundirán en el ámbito de cada Delegación, el número mínimo de ciudadanos que por área vecinal se requiera para avalar las solicitudes de registro de fórmulas.

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

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

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

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

"III. Ocupación de los candidatos;

"IV. Área vecinal por la que se postulen;

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

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

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

"Artículo 64. Para acreditar el cumplimiento de los requisitos que establece el artículo 36 de esta ley, a la solicitud deberán anexarse los siguientes documentos:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### "SECCION CUARTA

#### "DE LOS ACTOS DE PROSELITISMO

"Artículo 69. ....

"Artículo 70. ....

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

En primer lugar procede examinar las causas de improcedencia alegadas por las autoridades responsables, pues de ser fundados los argumentos relativos se haría innecesario el estudio del fondo de la inconstitucionalidad planteada.

Tanto la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Primer Legislatura, como el jefe del Departamento del Distrito Federal, sostienen que opera la causal de improcedencia prevista en la fracción II del artículo 19

de la ley reglamentaria respectiva, la cual reitera el contenido del primer enunciado de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.

Aducen dichas autoridades que las disposiciones controvertidas contienen normas generales en materia electoral, con relación a las cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación no tiene facultades para emitir juicio alguno acerca de su constitucionalidad.

Por su parte, los artículos 105 de la Constitución Federal y 19, fracción II de la ley que lo reglamenta disponen lo siguiente:

"Artículo 105. La suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;

"b) La Federación y un Municipio;

"c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

"d) Un Estado y otro;

"e) Un Estado y el Distrito Federal;

"f) El Distrito Federal y un Municipio;

"g) Dos Municipios de diversos Estados;

"h) Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

"j) Un Estado y un Municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y

"k) Dos órganos de Gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

"Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k), anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justi-

cia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"Los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

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

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

"a) El equivalente al treinta por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal, expedidas por el Congreso de la Unión;

"b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas, por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;

"c) El procurador general de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;

"d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y

"e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

"Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

"III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del procurador general de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

"La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia

penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

"En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

"Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"..."

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

Ahora bien, es pertinente puntualizar primero si la disposición secundaria que se acaba de transcribir rebasa o no el contenido del primer enunciado de las fracciones I y II del artículo 105, también reproducido, pues en el precepto constitucional no se utiliza la expresión "actos" en materia electoral y, en cambio, el secundario de la ley que lo reglamenta sí introduce esa locución, lo cual a primera vista da la apariencia de que el legislador ordinario dio una amplitud mayor a la restricción impuesta por el Constituyente Permanente para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncie en los casos sometidos a su consideración, vía controversia constitucional o acción de inconstitucionalidad.

Para esclarecer esta cuestión es necesario tener en cuenta que el artículo 105 constitucional en su primera fracción señala las hipótesis de procedencia de las controversias constitucionales que "con excepción de las que se refieran a la materia electoral" pueden suscitarse entre los tres distintos niveles de gobierno: Federación, Estados o Distrito Federal y Municipios, entre dos de estos últimos, así como entre los Poderes que corresponden a cada una de las entidades citadas en primer término. Pero debe observarse que la excepción que consigna esta disposición no se encuentra referida expresamente a "normas" o "actos" en materia electoral, sino que omite restringir la procedencia de las controversias constitucionales a uno u otro caso de manera exclusiva, lo cual permite concluir que el texto constitucional, en esta parte, consigna la prohibición de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncie en aquellas controversias en las que se reclame tanto un acto como una norma general en materia electoral, pues el silencio que guarda la norma constitucional revela el propósito destraer de su jurisdicción cualquier controversia constitucional relativa a la "materia electoral", llámese "acto" o "norma general".

Distinta situación ocurre en tratándose de las acciones de inconstitucionalidad previstas en la fracción segunda del repetido artículo 105, en la que el

primer enunciado del catálogo de supuestos de procedencia señala que este alto tribunal conocerá de ellas cuando "tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral;" es decir, aquí sí se estatuye expresamente la improcedencia de este novedoso juicio para el caso en que se impugnen normas generales que se refieran a la materia electoral, sin mencionar otro tipo de actos, lo cual se explica fácilmente porque la acción de inconstitucionalidad siempre deberá tener como objeto de impugnación únicamente normas de carácter general, en tanto que se instituyó como un medio de defensa de la Constitución al alcance de los legisladores y del procurador general de la República, cuando estimen que la actuación del órgano legislativo al que pertenezcan aquéllos rompe el orden constitucional por decisión de una mayoría.

En tal virtud, la fracción II del artículo 19 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional al establecer en su redacción la improcedencia de los juicios que dicha ley regula por haberse reclamado "normas generales o actos en materia electoral", lo único que hace es comprender en una sola hipótesis legal la imposibilidad del órgano jurisdiccional para que se pronuncie tanto en las controversias constitucionales como en las acciones de inconstitucionalidad, cuando se impugnen leyes o actos en esa materia, ya que la limitación se presenta, por cuanto a las primeras, porque el texto constitucional utiliza un lenguaje genérico que permite inferir la imposibilidad de examinar cualquier acto relacionado con la materia electoral; y, por cuanto a las segundas, debido a que la naturaleza misma de esas acciones no permite que en esa vía se cuestionen otros actos, como no sean, justamente, norma generales "con excepción de las que se refieren a la materia electoral."

Precisada la congruencia de la norma secundaria que fundamenta la causa de improcedencia que se alega, es conveniente señalar que la presente acción de inconstitucionalidad se admitió a trámite por disposición de este Tribunal Pleno, al resolver el recurso de reclamación interpuesto por la parte actora en contra del auto del Ministro instructor que acordó su desechamiento, por estimar que en el caso se actualizaba, precisamente, la causa de improcedencia en examen. Sin embargo, en la resolución de este alto tribunal de manera expresa se autorizó la posibilidad de que se volviera a estudiar tal problema en los siguientes términos: "En tales condiciones, toda vez que la causal de improcedencia en que se basó el auto impugnado no es manifiesta e indudable, lo procedente es declarar fundado el presente recurso de reclamación, para el efecto de que se deje insubsistente el acuerdo recurrido y se dicte otro en el que se provea sobre la admisión de

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

Ahora bien, de manera breve debe decirse que la pretensión de la parte actora es la de que este alto tribunal declare la invalidez de las normas contenidas en los artículos 60 al 68 y 71 de la Ley de Participación Ciudadana, porque en ellas no se contempla la posibilidad legal de que los partidos políticos con registro nacional presenten fórmulas para la elección de consejeros ciudadanos, además, porque en la parte final del último de los preceptos citados se dispone: "No podrán utilizarse emblemas, frases, leyendas ni colores de Partido Político alguno."

En cuanto a la naturaleza del Consejo Ciudadano del Distrito Federal las autoridades responsables son contestes en admitir que éste no constituye un órgano de gobierno, sino que en términos de lo dispuesto en el artículo 120 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se trata de un "órgano de representación vecinal y de participación ciudadana". A este respecto el artículo 115 de la propia Ley de Participación Ciudadana establece: "Los Consejos de Participación Ciudadana son independientes de la Administración Pública del Distrito Federal. Para el ejercicio de sus funciones y operaciones como órganos de representación vecinal y participación ciudadana, en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal que le proponga el jefe del Distrito Federal a la Asamblea de Representantes preverá una asignación de recursos para apoyo de cada Consejo, que se ejercerá por administración de la Delegación respectiva. De dicha suma se otorgará una compensación económica para los consejeros por su asistencia a las sesiones ordinarias del Pleno."

Es necesario hacer notar que la participación de los partidos políticos en la presentación de fórmulas para la elección de consejeros ciudadanos originalmente no se encontraba vedada; por el contrario, el Estatuto de Gobierno del Departamento del Distrito Federal, publicado el veintiséis de junio de mil novecientos noventa y cuatro, sí garantizaba en su artículo 123 el acceso de esos organismos en la propuesta de candidatos estableciendo que "Los consejeros ciudadanos serán electos por fórmula, integrada por un propietario y un suplente, que para cada área vecinal en que se dividan las Delegaciones podrán presentar los partidos políticos con registro nacional."

El texto de las disposiciones transcritas en los dos párrafos precedentes se explica mejor con el contenido de la exposición de motivos del referido Estatuto que, en la parte conducente, establece: "Uno de los más significativos avances de la reforma política del Distrito Federal en materia de participación ciudadana se constituye, sin duda, en la institución de los Consejos

de Ciudadanos, a través de los cuales, los ciudadanos del Distrito Federal podrán participar en la gestión, supervisión, evaluación y en su caso, consulta o aprobación de aquellos programas de la Administración Pública del Distrito Federal, que para las Delegaciones determinen las leyes y el Estatuto..." "...La participación ciudadana es uno de los aspectos torales de la reforma política del Distrito Federal y fundamentalmente lo relativo a 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 programas de la Administración Pública del Distrito Federal que para las Delegaciones determinen las leyes correspondientes. Las bases para dicha integración fueron encomendadas por el Constituyente Permanente al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Por esta razón, el proyecto desarrolla esta importante materia y establece las reglas conforme a las cuales se determinará el número de integrantes del Consejo de Ciudadanos en cada Delegación. El criterio que se adopta es el poblacional, ya que se ha estimado conveniente que en relación al número de habitantes de cada Delegación se pudiera estimar el número de consejeros. Así, se dispone que por los primeros 100 mil habitantes habrá 15 consejeros y que por cada 50 mil que exceda dicha cantidad habrá un consejero adicional. Otra cuestión no menos importante es la relativa a la postulación de candidatos a consejeros ciudadanos. Al respecto la iniciativa concilia la participación de los partidos políticos con la representatividad ciudadana carente de bandera partidista al prever la posibilidad de que tanto los partidos políticos con registro nacional como los ciudadanos del área vecinal correspondiente puedan postular candidatos a consejeros ciudadanos..."

Continuando con esta precisión de conceptos corresponde ahora interpretar qué debe entenderse por materia electoral.

La fracción II del artículo 105 constitucional, otorga una acción que se nombra como de inconstitucionalidad, y que tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral.

No define la Constitución cuál es esa materia electoral de la cual se prohíbe siquiera examinar, por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quién es el órgano que en los términos del encabezado del artículo 105 constitucional, es el competente para examinar y resolver las acciones de inconstitucionalidad. Por ello la Suprema Corte de Justicia única que tiene atribuciones legales para interpretar a la propia Constitución, debe inexorablemente definir ahora lo que debe entenderse por materia electoral.

La mencionada Constitución tan sólo tiene referencias circunstanciales a la materia electoral, tal como aparece en el artículo 41, en su párrafo doce, que debe complementarse con el siguiente. Así es como se leen estos dos párrafos unidos:

"En materia electoral la interposición de los recursos no producirá, en ningún caso, efectos suspensivos del acto o resolución impugnado. El Tribunal Federal Electoral será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida integración."

El párrafo catorce del artículo 41 de la Constitución en materia de examen, dice:

"El Tribunal Federal Electoral tendrá competencia para resolver... las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, las que establecen los párrafos segundo y tercero del artículo 60 de esta Constitución..."

Los mencionados párrafos segundo y tercero del artículo 60, tan sólo precisan el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados y senadores.

En un anterior párrafo tercero, el mismo artículo 41 constitucional dispone:

"Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y ... hacer posible el acceso de éstos (los ciudadanos) al ejercicio del poder público..."

Por su parte la fracción I del artículo 35 constitucional precisa como prerrogativa del ciudadano votar en las elecciones populares, sin precisar cuáles son éstas, y en la fracción III del artículo 36 se precisa como obligación del ciudadano de la República el votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda. Tampoco en este capítulo se hace definición de lo que es una elección popular, aunque obviamente debe entenderse que es aquella que lleva a cabo el pueblo ciudadano, que es el único que tiene derecho al voto.

Evidentemente, no en todos los casos en que la ley prevé la existencia de una decisión jurídica emitida a partir del sufragio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra impedida para pronunciar una decisión acerca de dicha ley en vía de acción de inconstitucionalidad. Es claro que ese obstáculo sólo se presenta cuando se trata de leyes que regulan el ejercicio de los derechos políticos electorales, pues fuera de ese contexto existen múltiples casos en los que la procedencia de esa acción no tiene el

límite apuntado no obstante que las leyes en cuestión contenga previsiones de carácter electoral.

En efecto, un análisis histórico de las facultades que el Constituyente Permanente ha otorgado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el ámbito electoral se encuentra vinculado al ejercicio de esos derechos políticos, pues ha sido preocupación constante evitar, hasta lo posible, que este alto tribunal enfrente polémicas derivadas de la disputa legal por el ejercicio del poder público. Desde este punto de vista no existe inconveniente constitucional alguno para que en la vía de acción de inconstitucionalidad llegara a examinarse, dicho sólo a guisa de ejemplo, el contenido del artículo 37 de la Ley Agraria que regula la elección del representante de los ejidatarios en términos de lo dispuesto en la parte final de la fracción VII del artículo 27 constitucional que dispone: "El Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales, electo democráticamente en los términos de ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea"; o bien que, igualmente en esa vía, se estudiara la constitucionalidad del artículo 27 de la Ley Sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, que establece el sistema para la elección del administrador de la propiedad común mediante votación "personal, nominal y directa"; pues es inconscuso que, por la gravedad que representa, la limitación constitucional impuesta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación nada tiene que ver con los procedimientos electorales que afectan solamente intereses particulares, o con la formación de organismos auxiliares de la administración pública; sino más bien guarda relación con los actos y las leyes que establecen las formas y los procedimientos para integrar cualquier puesto de elección popular dentro de los tres niveles de gobierno, esto es, en la Federación, los Estados o Distrito Federal y el Municipio.

Esta interpretación y definición descansa en un examen armónico con el propósito de integrar las disposiciones constitucionales dentro de un sistema coherente que permita que éstas se complementen y no se contradigan, toda vez que sería ilógico que, por un lado, se fortalecieran los mecanismos para dar eficacia a los postulados del Código Supremo y, por otro, se introdujeran simultáneamente normas que alejaran a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de esa finalidad, como sería el aplicar literalmente la expresión "materia electoral", de manera que toda ley que utilice este procedimiento de selección deba considerarse irremediablemente como un obstáculo para su análisis en la vía de acción de inconstitucionalidad.

Es un hecho que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación se le ha otorgado de manera amplia y definitiva el carácter de tribunal constitucional a través de la posibilidad que tiene de declarar, bajo determinadas condicio-

nes, la constitucionalidad de normas jurídicas con efectos generales cuando así lo solicite un porcentaje de los integrantes de la Cámara de Diputados, de la de Senadores, de las Legislaturas Locales, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal e incluso por el procurador general de la República; consecuentemente, para que ese propósito no se haga nugatorio, es necesario que la limitación impuesta por la Constitución se aplique de manera estricta a aquellos casos en que se reclamen actos o leyes que encuadren en el marco conceptual señalado para lo que debe entenderse por materia electoral, de tal suerte que no todas las leyes que establezcan el sufragio como procedimiento para la designación de un cargo cualquiera escapen del control constitucional asignado a este alto tribunal, sino única y exclusivamente aquellas que regulen el procedimiento para el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público dentro de alguno de los tres niveles de gobierno referidos, es decir, dentro de la Federación, para los cargos de presidente de la República, diputados y senadores al Congreso de la Unión; dentro de los Estados y Distrito Federal, para los cargos de gobernador y diputados locales, para los primeros, e integrantes de la Asamblea de Representantes en el caso de este último; y, dentro de los Municipios, para los cargos de presidente municipal, regidores y síndicos.

En conclusión, para los efectos de la procedencia de la acción de constitucionalidad debe entenderse que son normas de carácter general que tienen como contenido la materia electoral prohibidas de ser examinadas por la Suprema Corte de acuerdo con el artículo 105 constitucional, aquellas que regulan la elección, por parte de los ciudadanos, de los órganos del Estado que integran la representación nacional en la Federación, los Estados o Distrito Federal y Municipios, y con las cuales se pretenda hacer posible el acceso de los propios ciudadanos al ejercicio del poder público.

Expuesto lo anterior es inevitable concluir que en la especie no se actualiza el supuesto de improcedencia previsto en la fracción II del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, dado que si bien la Ley de Participación Ciudadana en la parte que se impugna contiene normas generales de carácter electoral, éstas no establecen las bases legales a las que habrá de sujetarse la designación de alguno de los órganos de Gobierno del Distrito Federal, los cuales, por disposición del inciso b) de la fracción I del artículo 122 de la Constitución Federal, no comprenden al Consejo de Ciudadanos, sino únicamente a la Asamblea de Representantes, al jefe del Distrito Federal y al Tribunal Superior de Justicia, y de todos ellos solamente al segundo de los órganos citados le antecede de manera directa el sufragio como procedimiento para su integración. Para corroborar lo anterior a continuación se transcribe esta disposición en la parte que interesa.

"Artículo 122. El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de Gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.

"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 materia 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."

La disposición constitucional transcrita no deja lugar a dudas acerca de que la Ley de Participación Ciudadana, en la parte impugnada y conforme a la interpretación de lo que debe entenderse por materia electoral, no es un ordenamiento cuyo examen se encuentra prohibido por el artículo 105 constitucional, pues no se refiere al procedimiento de elección de uno de los órganos de Gobierno del Distrito Federal y, como se ha dicho, no es admisible la interpretación extensiva de la limitación prevista en este último precepto.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Primera Legislatura, sostiene que la presente acción de inconstitucionalidad es improcedente en términos de la fracción VI del Artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, porque las disposiciones reclamadas de la Ley de Participación Ciudadana se sustentan en lo dispuesto en el artículo 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual en su oportunidad no se impugnó.

El jefe del Departamento del Distrito Federal por iguales razones sostiene que la Ley de Participación Ciudadana constituye un acto derivado de otro consentido, como es el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual "ha causado estado, es decir, constituye la verdad legal y contra ella no se admite recurso alguno." Agrega que a los asambleístas actores no les depara perjuicio alguno la ley reclamada, sino a los partidos políticos, por lo que aquéllos carecen de legitimación procesal.

El artículo 19, fracción VI, establece: "Las controversias constitucionales son improcedentes: ...VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto."

Ahora bien, es inexacto que en el caso se actualice el anterior supuesto normativo, ya que para ello es necesaria la existencia de un recurso, medio de defensa legal o de alguna instancia ante la cual pueda repararse la violación alegada; sin embargo, tratándose de acciones de inconstitucionalidad difícilmente podría acontecer tal situación, pues, por regla general, una vez que la ley entra en vigor, su contenido no puede modificarse por parte de una minoría parlamentaria calificada, a menos que haga uso justamente de este procedimiento constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En otro aspecto, tampoco puede considerarse que la Ley de Participación Ciudadana sea un acto derivado de otro consentido, pues los asambleístas que promueven la presente demanda en modo alguno podían haber reclamado el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, del cual sostienen las demandadas deriva aquélla, dado que este Estatuto lo expidió el Congreso de la Unión y, en todo caso, quienes lo podrían haber reclamado son los integrantes de las Cámaras que integran este cuerpo colegiado y el procurador general de la República; empero, es necesario tener presente que el día cuatro de junio de mil novecientos noventa y cinco en que entró en vigor la reforma al artículo 123 referido, aún ni siquiera adquiría vigencia el texto actual del artículo 105 constitucional, precepto este último cuya *vacatio legis* se extendió hasta el momento en que se expediera su ley reglamentaria, en los términos del artículo octavo transitorio del Decreto publicado el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, cuyo tenor es el siguiente: "Las reformas al artículo 105, entrarán en vigor en la misma fecha en que entre en vigor la ley reglamentaria correspondiente"; lo cual aconteció hasta el once de junio del año en curso.

A fuerza de no dejar de emitir alguna decisión sobre la problemática anterior, la cual surge de la circunstancia de que la reforma al artículo 123 del Estatuto de Gobierno entró en vigor días antes de que lo hiciera el actual artículo 105 constitucional y que por ello pudiera estimarse que no existió posibilidad de que fuera impugnado por los altos funcionarios de la Federación legitimados para ello debe señalarse tal impedimento en modo alguno existió, pues es un principio ampliamente reconocido que la aplicación retroactiva de la ley solamente se encuentra prohibida cuando causa perjuicio a las personas, lo cual permite concluir que las disposiciones que rigen la procedencia de la acción de inconstitucionalidad contra normas generales del Congreso de la Unión, válidamente pudieron aplicarse con relación a leyes anteriores, con tal de que el plazo de treinta días para impugnarlas

hubiese quedado comprendido a partir del once de junio del año en curso en que adquirió obligatoriedad el referido artículo 105, aun cuando el inicio de vigencia de aquéllas hubiese acontecido con anterioridad a la entrada en vigor de este último.

En este sentido resulta aplicable la tesis de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su anterior integración, que aparece publicada en la página cuatrocientos veintitrés de la Séptima Parte del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, mil novecientos diecisiete a mil novecientos ochenta y cinco, cuyo texto es el siguiente: "RETROACTIVIDAD DE LA LEY, SE PROTEGE CONTRA LA, SI CAUSA PERJUICIO. La Constitución General de la República consagra el principio de la irretroactividad cuando la aplicación de la ley causa perjuicio a alguna persona; de donde es deducible la afirmación contraria, de que pueden darse efectos retroactivos a la ley, si ésta no causa perjuicios."

Menos aun puede afirmarse, como sostiene la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que el juicio es improcedente porque la ley impugnada en todo caso afecta a los partidos políticos y, por consecuencia, no les ocasiona perjuicio alguno a los actores, pues, por su propia naturaleza, la acción de inconstitucionalidad se plantea sin necesidad de un agravio personal, sino con el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional, lo cual no requiere de la demostración de la afectación a un interés jurídico concreto.

Cabe aclarar que el fundamento legal que encuentra la Ley de Participación Ciudadana en el repetido Estatuto, no constituye un nexo causal que obligue a declarar la improcedencia del juicio, sino un problema que habrá de abordarse al examinar la constitucionalidad de dicha ley.

Agotado el estudio de las causas de improcedencia a continuación se examina la constitucionalidad de la ley reclamada.

Sostiene la parte actora que la Ley de Participación Ciudadana, en las disposiciones que reclama, viola los artículos 122, fracción I, inciso e), y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque les impide a los partidos políticos proponer candidatos para la elección de consejeros ciudadanos.

También reconoce, como en efecto los es, que dicha ley, en sus artículos 60 al 68 y 71 guarda congruencia con lo dispuesto en el artículo 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual a continuación se transcribe, primero, en su redacción original y después, en su texto vigente.

**TEXTO ORIGINAL, VIGENTE HASTA EL TRES DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO:**

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

**TEXTO VIGENTE A PARTIR DEL CUATRO DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO:**

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

"Cada una de las solicitudes de registro de fórmulas deberá estar avalada por al menos el cuatro por ciento de los ciudadanos que residan en el área vecinal de que se trate, inscritos en el Padrón Electoral Federal. La ley determinará los requisitos que deberá reunir la solicitud para los efectos de la identificación y la comprobación de la residencia de los firmantes, así como los procedimientos de verificación. No procederá el registro en los casos en que los órganos competentes comprueben irregularidades respecto a la autenticidad de las firmas o de la residencia manifestada en la solicitud.

"Cada ciudadano tiene derecho de apoyar el registro de una sola fórmula de candidatos.

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

De la lectura y contraste del precepto anterior con su contenido inicial, puede advertirse que el Congreso de la Unión reformó esta disposición, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de junio del año en curso, para limitar la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos, reservándoles el derecho para intervenir únicamente en lo relativo a la organización y vigilancia de la elección, impidiéndoles, en consecuencia, presentar candidatos y llevar a cabo actos de proselitismo a favor de alguno de ellos.

Por su parte, la actora al expresar alegatos con vista en las constancias que integran el presente expediente sintetizó su petición en los siguientes términos: "Ya se ha dicho reiteradamente, tanto en la demanda como en

este escrito, que el hecho o circunstancia de que la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal esté de acuerdo con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, reformado en los artículos 123 y 125, no convierte a dicha ley en un ordenamiento jurídico constitucional, ya que tanto el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en sus artículos 124 y 125, cuanto la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal violentan la Constitución y, por tanto, contradicen la letra y espíritu de los preceptos constitucionales que en la demanda se consideran violados, independientemente de que no se haya impugnado el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en tales preceptos, toda vez que el Estatuto de Gobierno como la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal son leyes secundarias y ambas deben estar acordes con la Constitución."

Como puede verse, en la presente controversia existe consenso en cuanto a que las disposiciones reclamadas de la Ley de Participación Ciudadana encuentran sustento legal en lo dispuesto en el artículo 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, precepto que, como acontece tratándose de la facultad reglamentaria, guardada proporción, tiene normas subalternas cuya medida y justificación es dicho Estatuto, al cual se ocupan de desarrollar y complementar en detalle sin que, por tanto, puedan legalmente exceder el alcance de los mandatos de aquél ni contrariar o alterar sus disposiciones.

Esta relación de dependencia dentro de un orden jerárquico proviene de lo dispuesto en el inciso g) de la fracción IV del artículo 122 de la Constitución Federal, el cual dispone: "IV. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para:... g) Legislar en el ámbito local en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materia de 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, aprovechamiento de bienes del dominio público del Distrito Federal; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; participación ciudadana;..."

Ahora bien, de todo lo hasta aquí expuesto se concluye que los conceptos de invalidez que formula la parte actora resultan inoperantes para declarar la invalidez de la Ley de Participación Ciudadana en la parte que se reclama, toda vez que de estimarse fundados equivaldría tanto como desconocer la voluntad de los legisladores federales al declarar, virtualmente, la inconstitucionalidad del artículo 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, sin audiencia de las Cámaras que componen el Congreso de la Unión, lo cual implica una franca violación a lo dispuesto en los incisos a) y

b) de la fracción II del propio artículo 105 constitucional, los cuales facultan al treinta y tres por ciento de cada una de dichas Cámaras para iniciar una acción de inconstitucionalidad contra una ley expedida por el Congreso Federal, única manera con la cual, en la actualidad, puede plantearse la nulidad, con efectos generales, de las leyes expedidas por ese órgano legislador.

Esta conclusión deriva del mandato enunciado en los párrafos primero y último de la fracción I del artículo 122 constitucional, el cual señala que: "Artículo 122. El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de Gobierno del Distrito Federal representativo y democráticos, que establece esta Constitución. I. Corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el cual se determinarán:... e) Las bases para la integración, por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un Consejo de Ciudadanos para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación, de aquellos programas de la Administración Pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes. La ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos."

Luego, si esta última facultad la ejercitó el Congreso de la Unión al expedir y posteriormente reformar el artículo 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, es incuestionable que una acción entablada contra la Ley de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que pormenorizó aquel dispositivo legal, no puede dejar sin efectos una disposición que no fue materia de este juicio, más aún si se toma en cuenta el principio previsto en el inciso f) del artículo 72 de la misma Constitución Federal que dice lo siguiente: "En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación."; lo cual significa que si el Poder Legislativo Federal libre y soberanamente estimó conveniente suprimir la facultad de los partidos políticos para postular candidatos en la elección de consejeros ciudadanos, tal decisión no puede anularse con efectos generales a menos que ese propio órgano, respetando los mismos trámites que se dictaron para la creación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, particularmente la de su artículo 124, dicte una disposición nueva en sentido contrario.

Especial atención merece lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley de Participación Ciudadana, el cual se reclama porque impide incorporar en los actos de proselitismo de los candidatos a los Consejos de Ciudadanos, frases, leyendas o colores de Partido Político alguno, pues si bien este dispositivo no es el que coarta la posibilidad de que estas entidades de in-

terés público presenten candidatos a consejeros, la prohibición en él contenida es sólo una consecuencia lógica del mandato previsto en el artículo 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que reserva para tales Partidos solamente su participación en la organización y vigilancia de los comicios que servirán para integrar los Consejos Ciudadanos; todo lo cual lleva a estimar igualmente inoperantes las argumentaciones relativas a la disposición citada al comienzo de este párrafo.

Consecuentemente, ante la inoperancia de los conceptos de violación aducidos, procede declarar la validez de los artículos 60 al 68 y 71 de la Ley de Participación Ciudadana expedida por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, promulgada por el presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y refrendada por el jefe del Departamento del Distrito Federal, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el doce de junio de mil novecientos noventa y cinco.



## Voto de Minoría

VOTO DE MINORIA QUE FORMULAN LOS MINISTROS SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO, MARIANO AZUELA GÜITRON, GENARO DAVID GONGORA PIMENTEL Y JOSE DE JESUS GUDIÑO PELAYO, EN CONTRA DE LA RESOLUCION MAYORITARIA PRONUNCIADA POR EL TRIBUNAL PLENO EN LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95, PROMOVIDA POR: FAUZI HAMDAM AMAD Y OTROS, EN SU CARÁCTER DE INTEGRANTES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL, CONTRA ACTOS DE LA PROPIA ASAMBLEA Y DE OTRAS AUTORIDADES.

La actividad de los órganos colegiados tiene como una gran bondad, la de permitir la exposición y discusión de las ideas de quienes lo conforman, de manera ordenada y sistemática, con el propósito de resolver una determinada cuestión y es, por tanto, inherente a su esencia, la diversidad de posiciones intelectuales sustentadas en la objetividad e independencia.

El objeto del voto de minoría radica en exponer las razones por las cuales no se comparte el criterio mayoritario, adoptado para resolver un determinado problema sometido a la decisión del órgano colegiado y, por ello, su efecto se agota en dejar constancia de las razones que quien lo formula, tuvo en cuenta para apartarse de las consideraciones y expuestas para solucionarlo. Por esa razón el voto de minoría carece de efectos legales lo que, evidentemente, no implica que carezca de utilidad como instrumento de reflexión para asuntos diversos.

Cuando se formula un voto de minoría se trata de poner de relieve la coincidencia de varios Ministros en contra de la decisión mayoritaria.

Por otra parte, una visión superficial y precipitada podría llevar a pensar que la postura de los disidentes tiende a debilitar la resolución mayoritaria.

No ocurre así.

Si en la discusión del asunto se esgrimieron las razones que, posteriormente, se reflejarán en el voto particular, existe constancia de que hubo un debate que permitió que se valoraran las diferentes posiciones. Si la mayoría optó por las que sostuvieron la resolución, nadie puede considerar que no se profundizó en los temas debatidos tomando en cuenta de modo especial las objeciones formuladas. Desde esta perspectiva lejos de buscar el debilitamiento de la resolución se contribuye a fortalecerla.

Antes de exponer las razones por las que no se comparte el criterio adoptado para la resolución de la acción de inconstitucionalidad referida, es preciso dejar constancia, nuevamente, del reconocimiento especial a los señores Ministros ponente y encargado del engrose, por el excelente trabajo desarrollado para resolver un asunto que no solamente constituye el primero en su género sino que, además, se encuentra revestido de una enorme complejidad.

Ahora bien, para exponer metódicamente las razones que sustentan este voto particular, es condición indispensable delimitar el objeto de estudio, porque aun cuando el tema central del debate versó sobre la definición de la "materia electoral", este problema no puede desvincularse del asunto que originó la resolución. Proceder de otra manera sólo puede conducir a un resultado erróneo.

El acto jurídico que puso en movimiento al órgano jurisdiccional fue una acción de inconstitucionalidad, regida por lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal el que dispone en lo conducente:

"Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:....

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

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

Como puede advertirse, al ser reformado el artículo 105 constitucional, por Decreto de treinta de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, publicado al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación y en vigor al once de junio de ese año, el Poder Revisor de la Constitución creó un medio de control de la constitucionalidad de las leyes, distinto de lo que constituye el

juicio de amparo, merced al cual puede examinarse si una norma de carácter general respeta los principios establecidos en la norma fundante.

La motivación expresada para crear ese medio de control fue "el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional." Así se desprende de la iniciativa formulada para reformar la Constitución Federal, en la que se indicó, entre otras cosas:

"Las acciones de inconstitucionalidad.

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

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

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

El texto constitucional transrito y la lectura de las consideraciones formuladas para establecerlo, permiten concluir que la acción de inconstitucionalidad constituye un medio de control que puede intentarse *a priori* o *a posteriori* en función de la viabilidad de la norma y de carácter abstracto, pa-

ra preservar la supremacía de la Constitución. Lo primero porque el término para el ejercicio de la acción se estableció en función de la fecha de publicación de la norma, la que puede o no ser coincidente con la de su vigencia; y, lo segundo, porque no se requiere la existencia de un agravio concreto.

Pero, fuera de los problemas que puede suscitar la estructura normativa de la acción de inconstitucionalidad (piénsese, por ejemplo, en que se impugne una ley aprobada y publicada, pero aún no vigente; o sobre las repercusiones que una decisión dictada en esa materia pueda tener frente a un juicio de amparo en el que se impugne la misma norma) lo trascendente es que esa acción tiene, entre otras, las siguientes características:

- a). Es un medio de defensa de la Constitución; y,
- b). Sólo puede ser promovida por determinados sujetos.

Por cuanto a su primera particularidad, debe ponerse de manifiesto que el texto constitucional no limita el ejercicio de la acción, sólo en defensa de una determinada parte de la Constitución. Por consecuencia, quien la ejerce puede solicitar el examen de una norma general, frente a cualquier precepto de aquélla.

Por tal razón, de manera congruente con ese principio que se deduce del texto constitucional, en la ley reglamentaria de dicho precepto se estableció:

"Artículo 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial."

La segunda particularidad destacada de la acción de inconstitucionalidad radica en sus titulares, pues éstos son una "representación política", como los denomina la iniciativa, o el procurador general de la República, exclusivamente. Por cuanto a los primeros se requiere de un determinado número de sujetos, y que sean integrantes del órgano que aprobó la norma cuestionada. Así que la referida acción sólo se confiere, en el primer caso, a sujetos cuyo carácter resulta del ejercicio del sufragio por los ciudadanos.

Lo expuesto permite delimitar el objeto de estudio en el caso concreto, a saber: se trata de una acción ejercida por sujetos cuyo carácter deriva del sufragio de los ciudadanos y en el que el órgano resolutor, siendo procedente la acción, se encuentra facultado para examinar sin limitaciones, la constitucionalidad de la norma impugnada.

La conclusión precedente, como puede observarse, lleva en su estructura un concepto de trascendencia importancia para este asunto en particular, pues se precisa la facultad de órgano jurisdiccional para realizar con plenitud su labor de máximo intérprete de la Constitución, cuando el juicio resulte procedente.

Con ellos se arriba al estudio del problema concreto tratado en la sentencia cuyas consideraciones no se comparte, en virtud de que en ésta se determinó calificar la acción como improcedente.

Las consideraciones que soportan la sentencia cuestionada, contiene un importante y destacado esfuerzo de interpretación para desentrañar el contenido de la "materia electoral", porque a éste se refiere el artículo 105 constitucional al señalar en su fracción II:

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

La resolución de la mayoría estimó que la acción es improcedente porque en el caso concreto se trata de un asunto referido a la materia electoral, pues se cuestionan los artículos 60 a 68 y 71, de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, por cuanto que no se permite que los partidos políticos postulen candidatos para el cargo de consejero ciudadano, ni que los candidatos independientes ya registrados empleen propaganda de Partido (lemas, emblemas, colores u otros signos de identificación de partidos políticos) en la realización de sus campañas.

Así, luego de precisar que para analizar la procedibilidad de la acción intentada debe establecerse qué se entiende por materia electoral, la resolución concluye que el presente asunto encuadra dentro de dicha materia y que, por ende, resulta improcedente la acción.

Sin embargo, aunque la resolución implica un esmerado esfuerzo para acotar el término de la materia electoral, tiene como punto de objeción que, si bien realiza una interpretación sistemática para esclarecer el término señalado, esa interpretación resulta literal cuando el concepto resultante del análisis se aplica al caso concreto, porque no se examina el contexto en el que se encuentra inmersa la acción intentada. Esto es, si bien se emplea el método sistemático para definir el concepto de "materia electoral", no se emplea ese medio de interpretación cuando el contenido de éste se aplica para resolver el asunto.

En efecto, en el caso concreto no basta con definir el concepto de materia electoral, sino que debe ponerse de manifiesto qué debe entenderse por

ello en una acción de inconstitucionalidad, en el marco de la Constitución Federal, porque el problema sometido al conocimiento de su intérprete no puede ser desvinculado, so riesgo de dar paso a una interpretación errónea.

La labor de interpretación de las normas y en particular de la fundante, debe sustentarse en la apreciación conjunta de sus disposiciones, de manera que se interpreten en forma armónica, a fin de que no se contradigan. Este principio ha sido reconocido tanto en la doctrina como en la labor jurisdiccional de la propia Suprema Corte, como puede advertirse del siguiente criterio, publicado en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, mil novecientos diecisiete mil novecientos ochenta y ocho, Primera Parte, Precedentes, página ochocientos setenta, la que señala:

"INTERPRETACION DE LA LEY. Los preceptos de un ordenamiento legal deben interpretarse principalmente en el sentido de que no se contradigan; y para lograrlo, a fin de establecer su verdadero sentido y alcance, deben ser interpretados en relación con los demás de la misma ley, armónicamente.

"Amparo en revisión 1189/71. Manufacturas Universo, S.A. y otros. 15 de febrero de 1972. Unanimidad de 16 votos. Ponente: Abel Huitrón.

"Séptima Epoca: Vol 38, Primera Parte, pág. 33."

La determinación del concepto de "materia electoral", en la sentencia mayoritaria quedó de la siguiente manera:

"Para los efectos de la acción de inconstitucionalidad debe entenderse que son normas de carácter general que tienen como contenido la materia electoral, prohibidas de ser examinadas por la Suprema Corte de acuerdo con el artículo 105 constitucional, aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal y del Distrito Federal."

El concepto establecido en la resolución mayoritaria es sumamente importante porque deriva del órgano que tiene a su cargo la elevada función de ser el intérprete de la Constitución Federal.

Sin embargo, la doctrina no es ajena a ese concepto como puede advertirse de las siguientes transcripciones, que se citan para establecer posteriormente el campo de aplicación de la definición a que llegó el Pleno de la Suprema Corte.

"El significado constitucional de las elecciones reside precisamente en este vértice originario de la expresión del sufragio, que permite al pueblo el ejercicio de su soberanía, no como expresión retórica o abstracta, sino en la más patente realidad de la dinámica del tiempo,

"al renovar la composición de los poderes públicos,

"al investir al gobierno de representatividad en los órdenes federal y local; y, en suma:

"al participar, mediante la manifestación de su voto, en los asuntos y en las funciones públicas, esencia misma de la democracia.

"En atención al trascendente significado público del sufragio, la Constitución lo caracteriza con el carácter bipolar de derecho y de obligación ciudadana.

"Esta concepción compleja del sufragio origina un conjunto de relaciones jurídicas de naturaleza particular y distintiva de lo electoral, que conducen a los expertos a considerar el ejercicio del voto como una función pública, misma que si bien se ve es la función pública originaria de los demás.

## "2. La naturaleza de lo electoral.

"En el contexto de nuestra Constitución, la naturaleza y esencia de lo electoral es todo lo relativo a las elecciones populares.

"Más concretamente, lo electoral constitucional es todo lo concerniente al voto o sufragio público manifestado por los ciudadanos a favor de las personas que habrán de desempeñar los cargos de elección popular de la Federación, de los Estados, los cargos concejiles del Municipio o de miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

"En nuestra Constitución las elecciones son elecciones de representantes populares para el ejercicio de los poderes públicos, sean en cargos ejecutivos o como integrantes de los órganos legislativos, de los Ayuntamientos municipales o de los cuerpos de deliberación.

"La experiencia constitucional mexicana es escasa en lo electoral sobre asuntos específicos como es el caso del referéndum, institución conocida y desarrollada en las democracias europeas y puesta en práctica recientemente en Francia, con base en los artículos 30. y 89 de la Constitución francesa, con motivo de la aprobación del Tratado de la Unión Europea, que motivó al gobierno a optar por someterlo a votación de todo el electorado por las consecuencias de revisión constitucional que implica en varias materias, particularmente en la de ciudadanía."

(Carballo Balvanera, Luis. El Sistema Electoral de la Constitución Mexicana. En "Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral." UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1993, página. 209 y sig.)

## "I. CONCEPTOS, IMPORTANCIA Y FUNCION DE LAS ELECCIONES

"En los Estados modernos ningún fenómeno es tan común como el de las elecciones, es decir, la designación de representantes a través del voto del electorado. Asimismo, no hay fenómeno cuya significación real varíe tanto como el de las elecciones.

"La idea general de la importancia de las elecciones se refleja, aproximadamente, en la definición siguiente: las elecciones representan el método democrático para designar a los representantes del pueblo. Las elecciones 'tal vez sean lo más aproximado al control del gobierno por el pueblo que se pueda alcanzar en la moderna sociedad industrializada de masas móviles' (Milbrath, 1972, página. 154)

"Si esto es cierto, ¿entonces por qué se celebran elecciones en todos los países, incluso en aquellos que no son democráticos? He aquí la respuesta: las elecciones representan una técnica de designación de representantes."

(Nohlen, Dieter. Sistemas Electorales y partidos políticos. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas Fondo de Cultura Económica, México, 1994, página 9)

## "CONCEPTOS DE ELECCIONES

"La primera distinción conceptual entre las elecciones en sistemas políticos diferentes está implícita en el término mismo, pues mientras en un sistema el elector puede elegir entre varios Partidos y tomar su decisión libremente, en otros sistemas tiene que votar por un Partido único, ya que no se permite la participación de otros.

"Para poder ejercer realmente el sufragio, el elector debe tener oportunidad de elegir y gozar de la libertad de elección. Sólo quien tiene la opción entre dos alternativas, por lo menos, puede ejercer verdaderamente el sufragio. Además, debe tener libertad para decidirse por cualquiera de ellas; de lo contrario; no tendría opción.

"La oportunidad y libertad de elegir deben estar amparadas por la ley. Cuando estas condiciones están dadas, hablamos de lecciones competitivas. Cuando se niegan la oportunidad y libertad de elegir, hablamos de

elecciones no competitivas. Cuando se limitan, de alguna manera, la oportunidad y libertad hablamos de elecciones semicompetitivas.

"Las elecciones competitivas, en las democracias occidentales, se efectúan siguiendo diferentes principios (procedimientos) formalizados. La garantía de esos principios constituye el presupuesto esencial para que se reconozcan las decisiones sobre personas postulantes y contenidos políticos a través de las elecciones, que son vinculantes para el electorado, por parte de los propios electores. Entre estos principios que procuran la capacidad legitimadora de las elecciones, y que gozan al mismo tiempo de una importancia normativa para las democracias liberales pluralistas, podemos citar: 1) la propuesta electoral, que, por un lado, está sometida a los mismos requisitos de la elección (debe ser libre, competitiva) y por otro, no puede sustituir a la decisión selectiva del electorado; 2) la competencia entre candidatos, los cuales se vinculan a una competencia entre posiciones y programas políticos; 3) la igualdad de oportunidades en el ámbito de la candidatura (candidatura y campaña electoral); 4) la Libertad de elección que se asegura por la emisión secreta del voto; 5) el sistema electoral (reglas para la conversión de votos en escaños) no debe provocar resultados electorales peligrosos para la democracia o que obstaculicen la dinámica política (por ejemplo, producir una soberrepresentación de la mayoría); 6) la decisión electoral limitada en el tiempo sólo para un período electoral. Las decisiones previas no restringen la selección ni la libertad de elección en elecciones posteriores.

"En este catálogo de principios contiene los rasgos normativos de una concepción liberal pluralista de la democracia. Estos rasgos no corresponden necesariamente a la realidad, pero deberán servirle de medida. Cabe preguntar, por ejemplo, si el carácter competitivo de la elección en las democracias pluralistas y la igualdad real de oportunidad de las posiciones políticas básicas en la competición, hacen justicia a estos postulados. No se debería cerrar los ojos ante la situación empírica de un pluralismo limitado, de grupos de presión vinculados con el poder, de una reducida publicidad, de un contenido político y socialmente limitado en las elecciones competitivas formalizadas.

"Sin embargo, ante esta problemática, tampoco se debería perder de vista la diferencia de categorías entre elecciones competitivas en las democracias occidentales y las no competitivas en sistemas dictatoriales, en los que no se disputa el poder político.

"Al tipificar las elecciones según el grado de competitividad que permiten, podemos extraer conclusiones acerca de la estructura de un sistema político partiendo de las elecciones. A grandes rasgos podemos establecer:

"elecciones competitivas sistemas democráticos

"elecciones semicompetitivas sistemas autoritarios

"elecciones no competitivas sistemas totalitarios."

(Nohlen, Dieter. Idem, página 10 y 11)

### "III. SISTEMAS ELECTORALES Y SISTEMAS DE PARTIDOS POLITICOS; UNA INTRODUCCION AL PROBLEMA CON CARÁCTER ORIENTADOR

#### "CONCEPTOS BASICOS

"Los sistemas electorales contienen, desde el punto de vista técnico, el modo según el cual el elector manifiesta a través del voto el Partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños. Los sistemas electorales regulan ese proceso mediante el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, de la forma de la candidatura, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de votos en escaños.

"Los sistemas electorales constituyen una parte del más extenso concepto del derecho electoral, el que, sin embargo, en sentido estricto puede ser entendido sólo el requisito legal del derecho de elegir y de ser elegido."

(Nohlen, Dieter. Op. cit. Página 34)

### "II. LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y LA MECANICA ELECTORAL, LOS SUJETOS DEL PROCESO ELECTORAL

"Cualquier concepción de la representación termina traduciéndose en un procedimiento de designación de representantes. En este sentido, la conexión más inmediata del derecho electoral con la idea de representación estriba en la determinación del sujeto activo del derecho de sufragio, del sujeto pasivo y de la relación que entre ambos se establece. El diferente tratamiento que en diversos momentos históricos y ante distintas realidades han recibido estos elementos son reflejo de la diferente concepción de la representación que les sirve de base."

(Cabo de la Vega, Antonio de. El Derecho Electoral en el Marco Teórico y Jurídico de la Representación, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1994, página sesenta y cinco)

### "I. LA JURIDICIDAD DEL PROCESO ELECTORAL: EL CARÁCTER LEGITIMADOR DE LA LEGALIDAD EN EL MODERNO ESTADO CONSTITUCIONAL Y REPRESENTATIVO

"La primera característica de nuestros actuales sistemas electorales reside precisamente en su carácter jurídico. Efectivamente, las normas que disciplinan los diferentes sistemas electorales son normas de carácter jurídico con todos los requisitos formales para obligar.

"No hay que olvidar que esta situación no siempre fue así, pues los sistemas electorales hasta tiempos muy recientes (hasta 1791 en Francia y hasta las reformas de 1832 en Inglaterra, por ejemplo) tenía un carácter consuetudinario y venían regulados por usos y prácticas a menudo de difícil prueba y que, en todo caso, no constituyan un orden jurídico que se impusiera sobre todos los agentes del proceso electoral o que pudiera alegarse ante los tribunales. 194.

"Las controversias que en torno al derecho electoral se suscitaban se resolvían fundamentalmente por las propias Cámaras, que eran las únicas con competencia para determinar asuntos como la franquicia, las circunscripciones, el resultado de las elecciones, etcétera.

"Conforme fue avanzando el siglo XIX, el derecho electoral no sería ajeno al proceso de juridicidad de las relaciones sociales, cuyas muestras más evidentes son las codificaciones y las Constituciones.

"Ya no serían sólo las relaciones privadas las que se verían sometidas a un derecho uniforme con la desaparición definitiva de los gremios, y parcial de otros entes privilegiados, o la igualación ante el Fisco de los diferentes tipos de riqueza o la fijación de normas estables para el tráfico civil y mercantil, sino que también las propias relaciones dentro del Estado van quedando fijadas progresivamente en instrumentos jurídicos. La expectativa liberal de limitación del poder pasaba por el sometimiento del poder al derecho; pero para completar el panorama de la nueva legitimación liberal del poder no basta con que el ejercicio del poder quedara sometido al derecho, era necesario igualmente que el propio acceso al poder se realizará mediante un procedimiento reglado. Las normas que disciplinaban los procesos electorales tenían que configurarse como verdaderas normas jurídicas para que pudiera hablarse de un verdadero Estado de derecho. 'El principio de legalidad (...) es la piedra angular sobre la que se levantan las elecciones y cuya observancia es de importancia fundamental en todo Estado de derecho, ya que constituye la adecuación de toda conducta a los vigentes ordenamientos jurídicos. 195.

"Todas las fases del proceso (electoral) deben ajustarse estrictamente a las normas jurídicas aplicables y a su recta interpretación, desde la fase previa del registro y empadronamiento de los ciudadanos con derecho al sufragio, hasta la etapa casi final de la decisión de los recursos y el paso

definitivo de la calificación electoral. En ningún momento, el proceso electoral debe abandonar el cauce legal (...) Pude afirmarse, sin duda, que en un proceso electoral democrático la ‘razón de Estado’ y el interés público genuinos coinciden con el respeto cabal del orden jurídico. 196.”

(Cabo de la Vega, Antonio de. Op. cit. Páginas 91 y 92)

#### "IV. LA PLURALIDAD DE CONTENIDOS

"Un dato más que se debe tener en consideración para comprender la aguda problemática en la construcción jurídica del derecho electoral lo constituye su extrema pluralidad de contenidos.

"El derecho electoral, como rama que disciplina jurídicamente las elecciones se ocupa simultáneamente de las más diversas facetas de la vida social con normas pertenecientes a los ámbitos más diversos. Entre ellos podemos destacar los siguientes: 215

"1. Las normas de conducta: ejercicio de derechos y obligaciones y sus sanciones.

"Entre las normas electorales encontramos un abundante número de normas de conducta. Normas que establecen los comportamientos prohibidos, permitidos y obligatorios.

"Son las normas que especifican los comportamientos a los que se tiene derecho antes, durante y tras la elección. Singularmente, derecho a inscribirse como candidato, a inscribirse en el censo electoral, a conseguir las oportunas rectificaciones del mismo, a realizar campaña electoral a favor de alguno de los candidatos, a participar en la elección y a asistir al escrutinio. Obligaciones como la de facilitar la inscripción en el censo, la de permitir la asistencia de los trabajadores a la elección. Prohibiciones como la de realizar campaña más allá de los límites que marca la ley, la de realizar determinadas actividades en las fechas de votación, la de votar dos veces o impedir el ejercicio del voto, etcétera.

"Normas todas ellas que suelen ir acompañadas de las oportunas sanciones que imponen los tribunales u órganos especiales competentes para entender de delitos y faltas electorales.

"2. Las normas de organización: la administración electoral.

"Se trata de las normas que crean y organizan la maquinaria humana y técnica para la organización de las elecciones. Son las normas de la Administración electoral. En ellas se incluyen la creación de determinados órganos encargados de la misma, el establecimiento de su régimen de funciona-

miento, la atribución de fondos para la realización de las elecciones, la contratación de los servicios de quienes facilitan urnas y cabinas, de quienes realizan e imprimen la campaña institucional a favor del voto, de quienes imprimen las papeletas de los distintos Partidos, etcétera. Igualmente, son las normas que establecen las competencias de cada uno de los órganos implicados en los procesos electorales, así como su dotación humana y técnica, su adscripción orgánica a ministerios u organismos constitucionales, etcétera.

"3. Normas de procedimiento: las campañas y los medios de comunicación.

"Son las normas que fijan el regular desenvolvimiento de todo el proceso electoral. Desde las fechas y plazos de presentación de candidaturas, los recursos contra la inadmisión, la forma de acceder a la campaña institucional, la participación de los distintos medios de comunicación en la campaña y su acceso a los lugares de escrutinio y de información sobre resultados provisionales y definitivos. Los plazos de campaña electoral, los plazos y formas de impugnación de las actas y de los resultados provisionales o definitivos, etcétera.

"4. Normas financieras: la financiación de los Partidos y de las campañas.

"Son las que establecen el monto máximo de inversión por campaña, la distribución de la financiación estatal, las contribuciones privadas a las campañas, la financiación propia de los Partidos en relación con las campañas electorales, los fondos destinados a las campañas institucionales junto con las normas de fiscalización de todos estos gastos y los órganos que de ellos se encargan.

"El hecho de que cada uno de estos tipos de normas exija un tratamiento especial al hacer referencia a distintas ramas del derecho es un elemento más que contribuye a hacer difícil la construcción de una dogmática jurídica propia. Y, por ello mismo, atendiendo a que se ponga el énfasis en uno u otro tipo de normas se considera el derecho electoral no como una verdadera rama del derecho, sino como un derecho tributario o dependiente de otras especialidades jurídicas.

"En esencia puede decirse, siguiendo a A. y F. Demichel, (216) que el derecho electoral es, cuando menos (pues como se ha visto no se agotan aquí las implicaciones del mismo), tributario del derecho constitucional en el sentido de que depende directamente de los principios de democracia política establecidos en las Constituciones e incluso más allá de ellas en el consenso político y democrático en que se asiente la convivencia pacífica y en el que la misión principal del Juez electoral es hacer cumplir el orden

constitucional sancionando las posibles alteraciones a la sinceridad del escrutinio. Que el derecho electoral es igualmente tributario del derecho administrativo en el sentido de que todos los procedimientos de los procesos electorales provienen de la jurisdicción administrativa (naturalmente, sólo para los sistemas continentales) y en el de que las técnicas de que se vale el derecho electoral provienen en su mayor parte del derecho administrativo. Por último, el derecho electoral también depende del derecho civil puesto que algunos de sus conceptos más importantes como son el de ciudadanía, el de domicilio o residencia provienen del derecho privado, por lo que las ciertas cuestiones electorales se plantean con cuestiones prejudiciales civiles: determinación de estado, capacidad, etcétera. 217."

(Cabo de la Vega, Antonio de. Op. cit. Páginas 103 a 106)

La comparación entre los distintos criterios expresados en torno de lo que constituye la materia electoral revelan que su contenido es sumamente amplio y redunda en todo lo que atañe a la elección de quienes habrán de ocupar los órganos de representación. En ese sentido, la propia resolución parte de la base de que el derecho a postular candidatos es uno que se ejerce, precisamente en lo que constituye el proceso electoral; y sostiene que la idea de marcar diferencias entre lo que constituye el derecho a postular candidatos y la postulación misma, va en "la línea de eludir la prohibición impuesta por la Constitución, ya que bastaría acudir sistemáticamente al mismo planteamiento para burlar (sic) la norma impeditiva."; y que "La diferencia puede ser, ciertamente, de fecunda producción cuando se afecten de modo objetivo las garantías individuales, pero éste no es el caso."

Como puede advertirse de las partes transcritas, en la resolución se establece una importante interpretación sistemática de lo que constituye la materia electoral pero, he aquí su inconveniente, no aplica el mismo procedimiento de interpretación para advertir el contexto en que se encuentra prevista la causa de improcedencia.

En efecto, si bien con base en todas las concepciones referidas a propósito del concepto "materia electoral" es factible concluir que es muy amplio y engloba todo lo concerniente a la elección de quienes habrán de ocupar los cargos de representación, su contenido debe delimitarse, atendiendo por una parte a lo que estrictamente debe entenderse por materia electoral en el texto de la Constitución; y, por otra, a su carácter de causa de improcedencia, realizando una interpretación armónica con el medio de control en el que dicho concepto se encuentra contenido, pues no basta, como se dijo, establecer cuál es el contenido del término "materia electoral", para concluir en forma inmediata que la acción ejercida resulta improcedente.

Por cuanto a la primera de las cuestiones, atendiendo precisamente al texto constitucional y no al de leyes secundarias, cabe destacar que la Constitución emplea en cuatro lugares la expresión "materia electoral".

Dos referencias a esa materia presentan escasa utilidad para resolver el problema planteado, porque son precisamente las contenidas en las fracciones I y II del artículo 105 constitucional en las que se establece la "materia electoral" como causa de improcedencia.

Las otras referencias constitucionales a la materia electoral, se contienen en el artículo 41 de ese ordenamiento, el que señala:

"Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a su régimen interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrá contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

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

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

"Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

"En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

"La ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.

"Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

"La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los Pode-

res Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

"El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros ciudadanos designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casillas estarán integradas por ciudadanos.

"El organismo público agrupará para su desempeño, en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas al Padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales. Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Las sesiones de todos los órganos colegiados electorales serán publicadas en los términos que disponga la ley.

"La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público previsto en el párrafo octavo de este artículo y el Tribunal Federal Electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

"En materia electoral la interposición de los recursos no producirá, en ningún caso, efectos suspensivos del acto o resolución impugnado.

"El Tribunal Federal Electoral será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida integración.

"El Tribunal Federal Electoral tendrá competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y la ley, las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, las que establecen los párrafos segundo y tercero del artículo 60 de esta Constitución, y las diferencias laborales que se presenten con las autoridades electorales establecidas por este artículo. Expedirá su Reglamento Interior y realizará las demás atribuciones que le confiera la ley.

"El Tribunal Federal Electoral funcionará en Pleno o Salas y sus sesiones de resolución serán públicas en los términos que establezca la ley.

"Para cada proceso electoral se integrará una Sala de segunda instancia con cuatro miembros de la Judicatura Federal y el presidente del Tribunal Federal Electoral, quien la presidirá. Esta Sala será competente para resolver las impugnaciones a que se refiere el párrafo tercero del artículo 60 de esta Constitución.

"El Tribunal Federal Electoral se organizará en los términos que señale la ley. Para el ejercicio de su competencia contará con cuerpos de Magistrados y Jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley. Los Magistrados del tribunal deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores de los que señala esta Constitución para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta del presidente de la República.

"Los consejeros ciudadanos del órgano superior de dirección deberán satisfacer los requisitos que señale la ley y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios de la propia Cámara. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

"Los cuatro miembros de la Judicatura Federal, que con el presidente del Tribunal Federal Electoral integren la Sala de segunda instancia, serán electos para cada proceso electoral por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Si no se alcanza esta mayoría, se presentarán nuevas propuestas para el mismo efecto, y si en este segundo caso tampoco se alcanzara la votación requerida, procederá la Cámara a elegirlos de entre todos los propuestos por mayoría simple de los diputados presentes. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondiente.

"Durante los recesos del Congreso de la Unión, la elección a que se refieren los dos párrafos anteriores será realizada por la Comisión Permanente."

El análisis de la norma preinserta, desde el punto de vista constitucional lleva a concluir que la "materia electoral" tiene un contenido restringido de naturaleza adjetiva.

En efecto, el párrafo décimo primero del precepto transcritto indica: "La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el

organismo público previsto en el párrafo octavo de este artículo y el Tribunal Federal Electoral." Hasta aquí lo que la norma consigna es la referencia a medios de impugnación de evidente naturaleza adjetiva. Pero, el siguiente párrafo establece: "En materia electoral la interposición de los recursos no producirá, en ningún caso, efectos suspensivos del acto o resolución impugnado."

De lo anterior resulta que la "materia electoral" se vincula con los medios de defensa en contra de actos impugnable que afecten a personas o partidos políticos; y la razón de ser de esos medios de defensa es esencialmente adjetiva pues, según el texto de la norma, su propósito es dar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales.

El otro párrafo del precepto citado en que se hace alusión a la materia en estudio, señala: "El Tribunal Federal Electoral tendrá competencia para resolver, en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y la ley, las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal..."

Como se ve, nuevamente al mencionar la materia electoral, la Constitución la vincula con medios de impugnación, con problemas debatibles, de lucha partidista, en los que no se ha querido involucrar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según lo demuestra el desarrollo legislativo del artículo 60 constitucional con la supresión del recurso de reclamación, cuyo conocimiento se asignaba al máximo tribunal, al que se quiso dejar a salvo o ajeno a controversias en materia electoral, o sea, a la disquisición entre partidos políticos.

Pero tratándose en el caso concreto de la impugnación de la Ley de Participación Ciudadana, el concepto "materia electoral" no se actualiza como causa de improcedencia, pues si bien las personas que ejercen la acción pertenecen a una representación política, forman parte de una minoría parlamentaria y son, por ende, miembros de partidos Políticos, desde el punto de vista jurídico la controversia que se somete al conocimiento del Pleno no es entre partidos políticos, sino entre la Constitución y una ley secundaria, esto es, el problema en cuestión rebasa el plano de una mera controversia entre Partidos, para ubicarse en el plano superior de defensa de la Constitución.

En ese sentido, la causa de improcedencia consignada en la fracción II del artículo 105 constitucional, se encuentra referida a la acción de inconstitucionalidad; y si esta acción tiene como propósito preservar la supremacía constitucional, todo el sistema estructurado para ese medio de control de-

be tener como premisa fundamental esa supremacía y de ella se debe partir para acotar lo que debe entenderse por materia electoral.

Cuando se cuestiona la constitucionalidad de una norma, no por un vicio en el procedimiento que la origina, se debe distinguir el contenido material de los preceptos en contra de los cuales se enderezara la inconformidad, esto es, debe precisarse qué normas se impugnan pues, por regla general, la constitucionalidad de un ordenamiento no depende de uno o varios de sus preceptos, ni su contenido queda determinado sólo por su denominación.

Según se indicó al señalar los antecedentes del asunto, en la acción ejercida se estiman inconstitucionales los artículos 60 al 68 y 71 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, preceptos que establecen lo siguiente:

"Artículo 60. Los consejeros ciudadanos serán electos por fórmula, integrada por un propietario y un suplente, para cada área vecinal."

"Artículo 61. El registro de fórmulas de candidatos comprenderá las siguientes etapas:

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

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

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

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

"En los términos del convenio a que se refiere el artículo 51 de esta ley, se solicitará al Instituto Federal Electoral un corte al Padrón electoral, al mes de febrero del año en que tenga lugar el proceso.

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

"Artículo 62. Cada una de las solicitudes de registro de fórmulas deberá estar avalada por al menos el cuatro por ciento de los ciudadanos que residan en el área vecinal de que se trate, inscrito en el Padrón Electoral Federal. Los Comités Delegacionales difundirán en el ámbito de cada Delegación,

el número mínimo de ciudadanos que por área vecinal se requiera para avalar las solicitudes de registro de fórmulas.

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

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

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

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

"III. Ocupación de los candidatos;

"IV. Área vecinal por la que se postulen;

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

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

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

"Artículo 64. Para acreditar el cumplimiento de los requisitos que establece el artículo 36 de esta ley, a la solicitud deberán anexarse los siguientes documentos:

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

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

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

"Artículo 65. Para la verificación de identificación y residencia de los ciudadanos que avalen cada fórmula de candidatos, los Comités Delegacionales realizarán una revisión total o por muestreo de sus datos contenidos en

el Padrón Electoral Federal, previo acuerdo con el instituto Federal Electoral y con estricto apego a la legislación federal electoral. Asimismo podrán acordar la realización de visitas aleatorias a los domicilios de los firmantes a través del personal acreditado para hacerlas, el que podrá pedir datos y la presentación de documentos que acrediten la identidad de las personas que avalen la solicitud de registro.

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

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

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

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

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

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

"En el caso de que conforme al primer párrafo de este artículo, la fórmula de presuntos candidatos fuese notificada de la no satisfacción de cuando menos el porcentaje referido, procederá el planteamiento de reconsidera-

ción ante el Comité Delegacional respectivo. Contra la resolución no procederá rectificación.

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

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

"Artículo 71. En la propaganda de los candidatos podrán utilizarse los nombres de los integrantes de la fórmula o la identificación de esta y las frases o leyendas de su propuesta. No podrán utilizarse emblemas, frases, leyendas ni colores de Partido Político alguno."

La razón por la que se impugnan esas normas es porque, en esencia, se aduce que no permiten que los partidos políticos postulen candidatos para el cargo de consejero ciudadano, ni que los candidatos independientes ya registrados utilicen propaganda partidista en la realización de sus campañas.

El derecho de postular candidatos para el cargo de consejero ciudadano, si bien tiene una estrecha vinculación con el contenido de la materia electoral, no se confunde con éste, porque pertenece a un género más amplio y extenso que se ubica en el campo de los derechos políticos. Por lo contrario, el modo de llevar a cabo la campaña, por parte del sujeto que participa en un proceso electoral, sí queda comprendido en esta materia constituyendo una parte de lo que Antonio de Cabo de la Vega denomina "normas de procedimiento".

Obsérvese en este punto que la propia resolución de mayoría, al delimitar el concepto de normas de carácter general que tiene como contenido la materia electoral, las cataloga como "aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal y del Distrito Federal." Con ello, la definición propuesta circunscribe el concepto a lo que constituye propiamente el proceso electoral, pues alude a la selección o nombramiento "a través del voto" y "dentro de un proceso democrático", lo que no comprende necesariamente el derecho de los ciudadanos y de los partidos políticos a postular candidatos, derecho que, por definición, debe existir con antelación a lo que es el proceso electoral ya que constituye su presupuesto. Si no

existe el derecho a postular candidatos no puede ni siquiera pensarse en la posibilidad de ejercer el sufragio.

Los derechos políticos no se limitan sólo a lo que constituye el proceso de selección o nombramiento a través del voto, de las personas que desempeñarán los cargos representativos; su contenido, examinado en diversas ocasiones por la Suprema Corte a propósito del juicio de amparo, es también anterior y posterior al proceso de selección, pues comprenden el derecho a vota y ser votado y el ejercicio del cargo para el cual ha resultado electo un sujeto.

En el caso concreto debe ponerse de manifiesto que la constitución en los artículos 8, 9 y 35, 55, 56 y 82, conceden al ciudadano mexicano el derecho de votar en los procedimientos electorales, para seleccionar a las personas que habrán de ocupar los cargos públicos de elección; el derecho de ser votado; el derecho de petición en materia política y de asociación para tomar parte en los asuntos políticos del país; y tales derechos no son de carácter formal o adjetivo, sino que tiene un contenido material, político, que es previo a toda forma de su ejercicio.

Dicho de otra manera, se trata de derechos sustantivos que la Constitución otorga expresamente a todos los ciudadanos mexicanos que cumplan con las condiciones y requisitos que la misma exige para su ejercicio y que tienen una naturaleza esencialmente política, porque a través de esos derechos la actuación del ciudadano guarda una relación directa o indirecta con el poder público, en tanto que con el ejercicio de esos derechos, se da un vínculo entre gobierno y gobernados, pues para que se configure el órgano de gobierno la Constitución ha establecido el proceso electoral.

Por su parte el artículo 41 de la Constitución consagra la existencia de los partidos políticos como entidades de interés público; y determina que la finalidad de éstos, es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios, ideas que postulan y mediante el sufragio; asimismo les otorga entre otros el derecho de usar los medios de comunicación social y de participar en las elecciones estatales y municipales. Esa finalidad y los derechos de los partidos políticos tienen un contenido eminentemente político y son de carácter sustantivo, porque tiene el objeto primordial de que sus candidatos accedan al poder público mediante el sufragio.

Asimismo, el artículo 41 constitucional remite a la ley en cuanto a la forma y procedimientos en que se pueden ejercer tanto los derechos políticos de

los ciudadanos como los de los Partidos, por lo que son las normas que tienen por objeto regular todos los actos y procedimientos en que se ejercitan esos derechos, las que deben calificarse como de naturaleza intrínsecamente electoral, es decir, todas las normas que tienen por objeto regular los actos y procedimientos en que se ejercen esos derechos, tienen naturaleza intrínsecamente electoral, en tanto desenvuelven o regulan la actividad política de los ciudadanos y de los partidos políticos, encaminada de manera directa e inmediata a la elección de quienes ocuparán un cargo de elección popular mediante el ejercicio del derecho al voto.

La estrecha vinculación que existe entre los derechos sustantivos del ciudadano y de los partidos políticos con las formas y procedimientos en que se ejercen, no es suficiente para determinar que los primeros constituyen la materia electoral, pues la diferencia que surge entre las normas que los contienen de las que previenen las segundas, se hace evidente en cuanto que los derechos de que se trata son de carácter sustantivo político con un contenido material, mientras que las otras solamente determinan la manera en que tales derechos deben ejercitarse.

Estas normas de carácter electoral, son de naturaleza intrínsecamente adjetivas, en tanto que su finalidad es regular el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos y Partidos, por lo que pueden comprender generalmente seis etapas claramente diferenciadas entre sí, la primera sería de registro de ciudadanos, partidos políticos y candidatos; la segunda, de campaña política; la tercera de jornada electoral; la cuarta de escrutinio y calificación de elecciones; la quinta de contencioso electoral y la última, de posesión del cargo.

En la de registro, las normas tienden a regular la época y condiciones de la integración del padrón de electores, el registro de los partidos políticos correspondientes y de los candidatos, los órganos y procedimientos de verificación para constatar que se cumplen con los requisitos de elegibilidad para el cargo público de que se trata.

Las normas que regulan la campaña, jornada, escrutinio y jornada electoral, así como los recursos, plazos y requisitos de impugnación de los actos realizados durante el proceso electoral, también tienen la naturaleza electoral, en virtud de que determinan el ejercicio de los derechos políticos sustantivos de los ciudadanos que participan como electores o candidatos de los partidos políticos y de los órganos y autoridades encargadas de aplicar esa clase de normas.

La culminación de ese proceso llega con la posesión del cargo por parte de los candidatos electos, después de que han sido calificadas las elecciones

y resueltas la impugnaciones de acuerdo a las formalidades que establezcan las normas correspondientes que por regular esos aspectos; y su esencia es también electoral.

La diferencia jurídica fundamental entre una norma que regula un derecho político del ciudadano y del Partido Político y una norma de carácter electoral, radica en que el reconocimiento constitucional de participar en las elecciones es un derecho inherente al ciudadano mexicano y a los partidos políticos, cuya existencia es independiente de la forma y procedimiento para su ejercicio, mientras que las normas de carácter electoral son de naturaleza adjetiva, pues tienden a regular precisamente lo relativo a la forma en que se ejercen esos derechos políticos sustantivos.

Consecuentemente, la norma de contenido político aunque guarda relación con las de materia electoral se distingue en cuanto estas últimas tienden a regular los actos, etapas o instancias que se desarrollan para recibir el voto, así como los recursos y medios por los cuales se pueden impugnar las violaciones a ese tipo de normas ante los órganos creados por la ley para ese fin, y tal diferencia básica supone que el derecho político sustantivo es previo a cualquier acto y procedimiento donde se ejerce, además, cabe precisar, que a través de la acción de inconstitucionalidad, la Suprema Corte tiene la facultad de anular una ley contraria a la Constitución, aunque se trate de una norma de contenido político, porque la política y la materia electoral en una interpretación estricta no son sinónimos.

En efecto, el poder es un fenómeno jurídico, porque la Constitución estructura los órganos a través de los cuales se ejerce la relación entre gobierno y gobernados, entre los órganos de poder y entre los gobernados cuando pretendan acceder al poder público; la misma Constitución regula los derechos sustantivos del ciudadano mexicano, la existencia de los partidos políticos, su finalidad y los derechos de que gozan y remite a la ley ordinaria para regular el ejercicio de esos derechos; estas normas que regulan la forma, procedimiento y condiciones en que los derechos políticos sustantivos se concretizan son las que propiamente por su naturaleza adjetiva cabría calificar como materia electoral, en tanto que la sustancia de este tipo de normas guarda relación con los requisitos y condiciones en que los ciudadanos, los partidos políticos y los órganos del Estado conjugan sus actividades para que los ciudadanos accedan legítimamente al poder público mediante el sufragio.

Por ello, la materia electoral comprende lo relativo a la creación, estructuración, organización y funcionamiento de las instituciones, sistemas, medios y procedimientos que tienen por objeto la selección, mediante el voto, de los ciudadanos que ocuparán un cargo público de elección popular, pero

queda excluido de ese ámbito el derecho político sustantivo, consistente en poder participar en las elecciones, ya que este derecho es previo, requisito *sine qua non* para que puedan tener lugar las normas que regulan su ejercicio.

Los motivos y razones que se han expuesto, permiten concluir que la acción de inconstitucionalidad en estudio es procedente, porque no obstante que tiene por objeto la Ley de Participación Ciudadana, conforme a la cual se regula el proceso electoral, que culminará con la elección y posesión del cargo de los ciudadanos que resulten candidatos electos a través del sufragio, el motivo o causa de pedir de la acción consiste en que la ley no contempla el derecho de los partidos políticos a designar candidatos en esa contienda electoral.

De modo que no se cuestiona la ley en un aspecto que comprenda la materia electoral y que motivaría su improcedencia, sino exclusivamente porque al no reconocer ese derecho político sustantivo, se vulnera el contenido del artículo 41 constitucional, en la medida en que conforme a este último, los Partidos como entes de interés público, tienen derecho a participar en las elecciones, lo que supone que pueden designar candidatos.

La distinción entre el contenido de las normas de contenido político sustantivo y las de carácter estrictamente electoral, no pretende evidentemente eludir la prohibición constitucional, ni la distinción sólo puede ser fecunda cuando se afecten las garantías individuales como se sostiene en la resolución.

Lo primero porque ya al inicio de este voto se precisó que no puede desvincularse el problema planteado, del contexto general de la acción intentada.

Si la acción de inconstitucionalidad tiene como sustento y razón de ser la de constituir un medio de control de las leyes secundarias, pero se establece en ella una causa de improcedencia, ésta debe ser de la más acabada aplicación estricta, porque mediante ella se impide al intérprete de la Constitución el examen de determinados ordenamientos frente al texto de ésta. Sólo de esta manera puede conciliarse la existencia de la causa de improcedencia que se prevé en la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, con su precepto 133 que establece la supremacía de la Norma Fundante y la necesaria congruencia de las normas secundarias con aquélla.

Por tanto, la delimitación de lo que debe entenderse por la materia electoral debe realizarse con la mayor precisión y no simplemente en forma genérica comprendiendo en ella toda norma que, en mayor o menor medida, pueda tener relación con lo relativo a la elección de sujetos para ocupar cargos representativos. Ello es así, porque atento al sentido de la acción de

inconstitucionalidad, cuanto más impreciso o general sea el concepto de la materia electoral, mayor será el campo vedado a la Suprema Corte para examinar la constitucionalidad de una norma y, por lo mismo, la excepción al principio de supremacía constitucional se verá notablemente ampliado. Por lo contrario, si la causa de improcedencia se delimita correctamente, el terreno de conocimiento del tribunal constitucional se ampliará y la excepción al control constitucional se reducirá significativamente, aproximándose al ideal del sistema conforme con el cual ningún acto de autoridad debe quedar fuera de dicho control.

La correcta apreciación de la causa de improcedencia para delimitar el término "materia electoral", no resulta fecunda sólo cuando se afecten las garantías individuales como se sostiene en el fallo.

Ciertamente, en el diverso medio de control de la constitucionalidad de las leyes, conformado por el juicio de amparo, la fracción I del artículo 103 de la Constitución Federal no establece para realizarlo excepciones por cuanto al contenido material de las normas; y ese medio de control se caracteriza por ser concreto, es decir, parte de la base de la existencia de una controversia en la que se aduce la existencia de un agravio por violación de las garantías individuales. En esa forma de control, además, se ha sostenido desde hace mucho tiempo la improcedencia del juicio para examinar la violación de derechos políticos.

A diferencia del anterior, la acción de inconstitucionalidad, como se dijo, es abstracta, esto es, no requiere de la existencia de una controversia y de un agravio concreto. Puede formularse simplemente en aras de la preservación de la supremacía constitucional. Por ello, como respecto de dicha acción sí se encuentra prevista una causa de improcedencia que atiende a la naturaleza de la norma cuestionada, la apreciación sobre si se actualiza aquélla requiere de un examen integral de sus presupuestos por parte del órgano resolutor; y para realizar ese análisis el órgano de control no tiene limitación alguna.

Por ende, el examen del concepto materia electoral es más fructífero tratándose de una acción de inconstitucionalidad que cuando lo que se plantea es una demanda de amparo, pues en aquélla el órgano jurisdiccional no se encuentra limitado por particularidades del asunto concreto, como podrían ser, a guisa de ejemplos, la imposibilidad de realizar un nuevo estudio de una causa de improcedencia, desestimada por el juzgador, sin la existencia de agravio o la aplicación del principio de estricto derecho en determinadas materias.

En consecuencia, para la determinación del término "materia electoral" como causa de improcedencia de la acción de inconstitucionalidad, el órgano jurisdiccional debe realizar su análisis sin limitación alguna, pues lo que se encuentra en discusión no es tanto una ley particularmente considerada, sino el campo de acción de un tribunal constitucional como garante de la supremacía del Orden Normativo Constitucional.

Expuesto lo anterior cabe concluir que por materia electoral, para los efectos de lo dispuesto por la fracción II del artículo 105 constitucional, debe entenderse el conjunto de preceptos de carácter adjetivo relativos al ejercicio del voto público, en todo el proceso electoral, que tienden a garantizar a los ciudadanos y a los partidos políticos como entidades de interés público, el ejercicio y respeto de sus derechos políticos.

Por consecuencia, si la acción de inconstitucionalidad que dio origen a este asunto se ejerció en defensa del derecho sustantivo de los partidos políticos de postular candidatos, para un cargo de elección popular, por no quedar contenido este derecho ni la norma que, según se sostiene, lo limita, dentro del contenido de la materia electoral, la acción intentada es procedente por no actualizarse el supuesto contenido en la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, que invalida el ejercicio de esa acción.

En ese orden de ideas, de abordarse el análisis de la constitucionalidad de la ley impugnada, como procede, según la opinión que se viene sustentando, podría concluirse que la ley impugnada es contraria a la Constitución, por no contemplar el derecho de los partidos políticos a designar candidatos, que consagra el artículo 41 constitucional, es decir, por restringir de manera evidente, lo que la Constitución permite.

Con la conclusión anterior, de ningún modo se está calificando una cuestión de carácter electoral, puesto que no se ha hecho pronunciamiento en cuanto a la legalidad del proceso electoral que tiene por base la ley impugnada, ni tampoco supone que se esté cuestionando la legitimidad de quienes resulten candidatos electos y tomen, en su caso, posesión del cargo correspondiente; además, los efectos de la sentencia que declare la invalidez de la ley, a través de la acción de inconstitucionalidad rigen, por regla general, hacia el futuro.

La reforma constitucional que permite suscitar la intervención de la Suprema Corte, para resolver sobre la contradicción entre una norma general y la Constitución, aunque contenga un derecho político, viene a colmar un vacío en la defensa de los derechos políticos que quedaban fuera de la protección a través del juicio de amparo.

En contra de lo que sostiene la mayoría de este alto tribunal, pensamos que debe permitirse que la bien probada responsabilidad y competencia de la Corte Suprema participe de las inquietudes de la República y ocupe los espacios que una arrogante concepción de lo político se ha reservado para sí.

Ha pesado, por muchos años, la idea de que la Suprema Corte debe ser sólo un poder para dirimir los negocios de los particulares; es necesario que sea un poder para la Nación y sus propósitos.

Tales son las razones que motivan a los que suscriben a disentir, respetuosamente, del criterio establecido para declarar improcedente la acción intentada en contra de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal; y son las que fundan la esperanza de que una acertada reforma del Texto Constitucional, disipe las dudas existentes en torno del problema tratado, en aras del cabal cumplimiento del principio de supremacía constitucional.



# Tesis

**ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD, EL DERECHO A POSTULAR CANDIDATOS PARA OCUPAR EL CARGO DE CONSEJEROS CIUDADANOS, DEMANDADO EN EJERCICIO DE AQUELLA, NO CONSTITUYE CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA (LEY DE PARTICIPACION CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL).**—Conforme a lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, de la Constitución Federal y 19, fracción II, en relación con el 65 de la ley reglamentaria de dicho precepto constitucional, la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra normas generales o actos en materia electoral; por tanto, al no estar precisado en la Constitución, en la legislación, ni en la doctrina el concepto o definición de la "materia electoral", ni contarse al momento de resolver un recurso de reclamación en contra del auto que desechó la demanda correspondiente con elementos que permitan establecerlo, cabe considerar que no es posible determinar si el derecho a postular candidatos para ocupar el cargo de consejeros ciudadanos queda comprendido o no en esa materia y, por lo mismo, no se actualiza el motivo manifiesto e indudable de improcedencia requerido por el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para desechar de plano la demanda presentada.

Recurso de reclamación en la acción de inconstitucionalidad 1/95. Fauzi Hamdam Amad y otros. 4 de septiembre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario. Alejandro Sergio González Bernabé.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el cinco de octubre en curso, por unanimidad de once votos de los ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro

David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número LXXIII/95 (9a.) la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a cinco de octubre de mil novecientos noventa y cinco.

Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9a. Epoca, Tomo II-Octubre de 1995, Tesis P. LXXIII/95, pág. 71.

**ACCION DE INCOSNTITUCIONALIDAD. SU IMPROCEDENCIA DEBE SER MANIFIESTA E INDUDABLE.**—Conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad que permita desechar de plano la demanda presentada, debe ser manifiesta e indudable, pues ello supone que el juzgador, con la mera lectura del escrito inicial y de sus anexos, considera probada la correspondiente causal de improcedencia sin lugar a dudas, sea porque los hechos sobre los que descansa hayan sido manifestados claramente por el demandante o porque estén probados con elementos de juicio indubitables, de suerte tal que los actos posteriores del procedimiento no sean necesarios para configurarla en forma acabada y tampoco puedan, previsiblemente, desvirtuar su contenido.

Recurso de reclamación en la acción de inconstitucionalidad 1/95. Fauzi Hamdam Amad y otros. 4 de septiembre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro Sergio González Bernabé.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el cinco de octubre en curso, por unanimidad de once votos de los ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N Silva Meza; aprobó, con el número LXXII/95 (9a.) la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a cinco de octubre de mil novecientos noventa y cinco.

Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9a. Epoca, Tomo II-Octubre de 1995, Tesis P. LXXII/95, pág. 72.

**CONSEJEROS CIUDADANOS. LA POSTULACION Y REGISTRO DE CANDIDATOS FORMA PARTE DE LA MATERIA ELECTORAL.**—De la

interpretación jurídica, armónica y sistemática de lo dispuesto en los artículos 35, fracciones I y II, 36, fracciones II, IV y V, 41, 51, 52, 56, 60, 81, 115, fracción I, 116, fracción 1y122, fracción III, de la Constitución Federal, en relación con los artículo 174 al 177, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, aplicado analógicamente, se advierte que dentro de las etapas del proceso electoral se señala la de los actos preparatorios de la elección, en la cual se reglamentan el registro y postulación de candidatos; por tanto, al ser considerados dichos actos como integrantes del proceso electoral, obviamente forman parte de la materia electoral prohibida a la Suprema Corre de Justicia de la Nación, ya que aun cuando la postulación y registro de candidatos al cargo de consejeros ciudadanos son actos previos a las elecciones en sí mismas consideradas, esto es, al ejercicio del sufragio, ello no les quita el carácter de actos electorales, pues si bien es verdad que desde un punto de vista teórico o doctrinario, puede establecerse una distinción entre el derecho a postular y la postulación en sí misma, tal diferencia carece de apoyo en el derecho positivo, dado que aquél es un derecho que se pretende ejercer precisamente en el proceso electoral, sin que pueda desligarse del efecto o consecuencia que con él se busca, y que no es otro que el de intervenir en tal proceso.

Acción de inconstitucionalidad 1/95. Fauzi Hamdam Amad y otros, como minoría de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. 31 de octubre de 1995. Mayoría de seis votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Encargado del engrose: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro S. González Bernabé.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el cuatro de diciembre en curso, por unanimidad de once votos de los Ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número CXXX/95 (9a.) la tesis que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a cuatro de diciembre de mil novecientos noventa y cinco.

Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9a. Epoca, Tomo III-Marzo de 1996, Tesis P. CXXX/95, pág. 84.

**CONSEJOS DE CIUDADANOS. SON ORGANOS DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.**—De lo dispuesto en el artículo 122 constitucional, parte inicial, se advierte que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, que lo ejercerán por sí y a través de los órganos

de gobierno representativos y democráticos, carentes estos que no pueden negarse a los Consejos de Ciudadanos, ya que dentro de las funciones que la ley les encomienda, fundamentalmente en los artículos 120, 121 y 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y 35 de la Ley de Participación Ciudadana, destaca, como característica indiscutible de poder público, la de aprobación de los programas operativos anuales que los delegados deben someter necesariamente a su consideración, atribución a través de la cual, los Consejos de Ciudadanos pueden aplazar los programas anuales delegacionales o hacer que se modifiquen; y aun en su aparentemente inocua función de gestión, pueden afectar intereses particulares como cualquier autoridad con iniciativa de acción administrativa, pues al tomar participación en ella, influyen sobre la autoridad correspondiente, sea ordenadora o ejecutora, para actuar en aspectos que pueden afectar la esfera jurídica de los gobernados.

Acción de inconstitucionalidad 1/95. Fauzi Hamdam Amad y otros, como minoría de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. 31 de octubre de 1995. Mayoría de seis votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Encargado del engrose: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro S. González Bernabé.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el cuatro de diciembre en curso, por unanimidad de once votos de los Ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número XCCVIII/95 (9a.) la tesis que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a cuatro de diciembre de mil novecientos noventa y cinco.

Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9a. Epoca, Tomo III-Marzo de 1996, Tesis P. CXXVIII/95, pág. 260.

**CONSEJOS DE CIUDADANOS. SON ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.**—De lo previsto en el texto íntegro del artículo 115 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, se advierte que cuando la primera parte de dicho precepto dispone que los Consejos de Ciudadanos son independientes de la Administración Pública del Distrito Federal, no está aludiendo a que sean ajenos a esa administración; lo que se pretende decir es que son autónomos respecto de la jerarquía centralizada y descentralizada del Distrito Federal. No podría concebirse un órgano con las características y funciones legales que tie-

nen los Consejos de Ciudadanos, si no estuvieran enclavados dentro de la administración pública, aunque con facultades muy específicas.

Acción de inconstitucionalidad 1/95. Fauzi Hamdam Amad y otros, como minoría de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. 31 de octubre de 1995. Mayoría de seis votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Encargado del engrose: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro S. González Bernabé.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el cuatro de diciembre en curso, por unanimidad de once votos de los Ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Gutiérn, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número CXXIX/95 (9a.) la tesis que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a cuatro de diciembre de mil novecientos noventa y cinco.

Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9a. Epoca, Tomo III-Marzo de 1996, Tesis P. CXXIX/95, pág. 261.

#### **MATERIA ELECTORAL. CONCEPTO DE, PARA LOS EFECTOS DE LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD.—**

De la interpretación jurídica, armónica y sistemática de lo dispuesto en los artículos 35, fracciones I y II, 36, fracción II, IV y V, 41, 51, 52, 56, 60, 81, 115, fracción I, 116, fracción I y 122, fracción III, de la Constitución Federal, se infiere que para los efectos de la acción de inconstitucionalidad, establecida en la fracción II del artículo 105 de dicha Carta Fundamental, debe entenderse que son normas de carácter general que tienen como contenido la materia electoral, prohibidas de ser examinadas por la Suprema Corte de acuerdo con el mencionado artículo constitucional, aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal.

Acción de inconstitucionalidad 1/95. Fauzi Hamdam Amad y otros, como minoría de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. 31 de octubre de 1995. Mayoría de seis votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Encargado del engrose: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro S. González Bernabé.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el cuatro de diciembre en curso, por unanimidad de once votos de los Ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza, aprobó, con el número CXXVI/95 (9a.) la tesis que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a cuatro de diciembre de mil novecientos noventa y cinco.

Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9a. Epoca, Tomo III-Marzo de 1996, Tesis P. CXXVI/95, pág. 458.

**MATERIA ELECTORAL. PARA ESTABLECER SU CONCEPTO Y ACOTAR EL CAMPO PROHIBIDO A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, SE DEBE ACUDIR AL DERECHO POSITIVO VIGENTE Y SEGUIR COMO METODO INTERPRETATIVO EL DERIVADO DE UNA APRECIACION JURIDICA SISTEMATICA.**—Para establecer una definición de dicha materia se requiere adoptar un procedimiento y seguir un método interpretativo: El procedimiento adecuado más apegado a la índole judicial que es característica de la Suprema Corte, es acudir al derecho positivo, para inducir, de los aspectos básicos que puedan localizarse, el concepto que se busca, debiendo precisarse que cuando se alude al derecho positivo se hace referencia al vigente, pues si bien es cierto que en el pasado mediato y remoto es posible encontrar elementos históricos relevantes, igualmente cierto resulta que lo determinante es investigar qué se entendía por materia electoral en mil novecientos noventa y cuatro, que fue cuando el poder reformador de la Constitución introdujo en el artículo 105 constitucional, la prohibición de que la Suprema Corte de Justicia conociera de aspectos relacionados con la materia electoral. El método interpretativo no puede ser otro que el derivado de una apreciación jurídica armónica y sistemática; de ningún modo la interpretación literal; ésta queda descartada de antemano, ya que se parte de la hipótesis de que no hay definición establecida en la Constitución, en la legislación, ni en la doctrina; el empeño en encontrar disposiciones gramaticalmente configurativas del mismo equivale, por tanto y desde luego, a un resultado erróneo.

Acción de inconstitucionalidad 1/95. Fauzi Hamdam Amad y otros, como minoría de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. 31 de octubre de 1995. Mayoría de seis votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Encargado del engrose: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro S. González Bernabé.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el cuatro de diciembre en curso, por unanimidad de once votos de los Ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güítrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número CXXVII/95 (9a.) la tesis que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a cuatro de diciembre de mil novecientos noventa y cinco.

Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9a. Epoca, Tomo III-Marzo de 1996, Tesis P. CXXVII/95, pág. 459.



Esta obra se terminó de editar  
el 13 de julio de 1996.

La primera reimpresión estuvo a cargo de  
Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.,  
constando el tiraje de 1000 ejemplares.

