

líticos se hace patente en las obras de Hart y de Raz quienes, a pesar de colocarse en una posición cognoscitiva adecuada respecto del derecho, restringen su visión al concretarse a explicar la naturaleza institucional de los fenómenos jurídicos, como un mero flujo de *reificación* de sus contenidos prescriptivos. Para ambos autores, el derecho es institucional porque su proceso de creación y aplicación se lleva a cabo a través de aparatos especializados; sin embargo, omiten la referencia a los sistemas jurídicos como mecanismos globales de institucionalización de los comportamientos sociales. Desde esta última perspectiva, el derecho deviene macro-institución, en cuyo seno se fijan, a su vez, zonas parciales de control e integración de la conducta grupal. Así, el derecho estabiliza relaciones familiares, mercantiles, laborales, etcétera. El sistema proporciona coherencia final a sus segmentos, ubicándolos dentro del gran referente constitucional que distingue los papeles de los gobernantes y los gobernados. El macro-sistema institucional que comprende el ordenamiento jurídico se integra por el cuerpo de disposiciones positivas, por los órganos que las crean y las aplican, y por todo el conjunto de intersecciones del derecho con otros subsistemas ordenadores. Las instituciones jurídicas en particular se expresan en dos vertientes: los regímenes regulativos específicos y los aparatos operativos; el proceso institucional comprende ambos brazos del sistema.

Como unidades objetivas, las normas se entifican y concretan; sus cauces prescriptivos impactan efectivamente el comportamiento y, en esa medida, el derecho asume un carácter institucionalizador. Sin embargo, las funciones intrasistemáticas del derecho también se cosifican y se transforman en aparatos específicos de acción, acotados por las normas del sistema. Los órganos especializados en la creación, adaptación y aplicación del material jurídico desempeñan una labor que, por un lado, proyecta las normas hacia las relaciones efectivas de los agentes sociales; pero por otro, orienta el trabajo de los aparatos del sistema a la consecución de su propio control. Esta función queda a cargo de lo que se podría denominar el sector de *reproducción institucional especializado*. Lamentablemente en los autores seleccionados para servir de referencia a estas reflexiones no existe una proyección cabal de la naturaleza institucional del derecho en sus dos niveles: el común y el especializado; tanto Hart como Raz, sólo atienden al segundo.

## LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95 EN CONTRA DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL

Rafael ESTRADA SÁMANO  
Rubén F. PÉREZ SÁNCHEZ

SUMARIO: I. Consideraciones generales. 1. La reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994. 2. La nueva justicia constitucional. II. La acción de inconstitucionalidad 1/95 presentada en contra de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. 1. Antecedentes. 2. Planteamiento de la demanda. 3. Recurso de Reclamación en contra del auto por el cual se desechó la demanda in limine litis por notoriamente improcedente. 3a) Opiniones presentadas por la actora y por las demandadas. 3b) Opinión presentada por el Procurador General de la República. 3c) Resolución del recurso. 4. Admisión de la demanda y notificación a las partes. 4a) Opiniones de las partes. 4b) Opinión del Procurador General de la República respecto del fondo del asunto y sobre la defensa de los derechos políticos. 5. La discusión en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la nación y la resolución de improcedencia. 6. Consideraciones finales.

### I. CONSIDERACIONES GENERALES

#### 1. La reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994

Como uno de sus primeros actos de gobierno después de asumir el cargo de Presidente de la República, el doctor Ernesto Zedillo remitió al órgano revisor a que se refiere el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través del Congreso de la Unión, el 6 de diciembre de 1994, una iniciativa de reformas constitucionales que formaba parte de un paquete legislativo encaminado a garantizar la convivencia de los mexicanos en el marco de un pleno Estado de Derecho. El 31 de diciembre de 1994 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el correspondiente Decreto de reformas a la misma Constitución, que abarcó, entre otros, a los sistemas de procuración e impartición de justicia.

Como se recordará, la reforma constitucional se orientó en los siguientes puntos básicos:<sup>1</sup>

- a) Lograr la plena autonomía del Poder Judicial Federal.
- b) Establecimiento del Consejo de la Judicatura Federal que se encarga de las funciones administrativas del Poder Judicial Federal.

Ambos puntos encuentran su reglamentación en la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 26 de mayo de 1995, en vigor al día siguiente.

- c) La Suprema Corte de Justicia de la Nación asumió con mayor fortaleza la función de Tribunal Constitucional, a través del trámite y de la resolución de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad planteadas con base en el nuevo texto del artículo 105 de la Constitución Federal, que en relación con el numeral 102-A de la propia Ley Fundamental, prevé la participación permanente y personal del Procurador General de la República en dichas acciones y controversias. Esta función se desarrolla en los términos que establecen el mismo artículo 105 constitucional y la Ley Reglamentaria correspondiente que se publicó el 11 de mayo de 1995 en el *Diario Oficial de la Federación* y entró en vigor treinta días después.

- d) Se reformó la esfera competencial de la Procuraduría General de la República y se estableció la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, reglamentadas respectivamente en la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de mayo de 1996 y en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicadas en el mismo órgano oficial el 15 del propio mes y año.

- e) Se estatuyó, mediante adición al artículo 21 constitucional un recurso jurisdiccional en contra del no ejercicio de la acción penal, mismo que a la fecha espera su reglamentación.

- f) Se establecieron en el artículo 21 de la Constitución Federal las bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las cuales se complementaron con la publicación de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública,

<sup>1</sup> Sobre la importancia de la reforma constitucional se puede consultar el artículo "Reforma de la justicia, necesidad inaplazable de la Nación" publicado en *Ars Iuris*, Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, núm. 13, 1995.

publicada el día 11 de diciembre de 1995 en el *Diario Oficial de la Federación*.

## 2. La nueva justicia constitucional

La reforma al artículo 105 de la Constitución de la República significa un gran avance para el perfeccionamiento de los mecanismos de defensa de la constitucionalidad, pues a los ya establecidos por la Ley Suprema se agrega ahora el de la acción de inconstitucionalidad en contra de normas generales, al tiempo que se perfecciona la controversia constitucional al incluir al Municipio como sujeto activo de este procedimiento. La reforma constitucional referida colocó a nuestra Carta Magna en el contexto internacional de la justicia constitucional.

La justicia constitucional es considerada por Cappelletti "como la vida, la realidad y el porvenir de las Cartas Constitucionales de nuestra época".<sup>2</sup> El nuevo marco constitucional a que nos referimos constituye un parteaguas en la historia jurídica mexicana contemporánea. Hoy México cuenta con una Corte Constitucional cuya integración y facultades se apegan al modelo predominante en el mundo. La Suprema Corte, además, no dedica ya sus esfuerzos a tareas administrativas que la distraían de su alta función. De esta forma, a nuestra tradicional institución jurídica del amparo sumamos ahora nuevas fórmulas para garantizar la plena vigencia del Estado de Derecho y el principio de supremacía constitucional, a saber las controversias constitucionales entre órganos de gobierno y las acciones de inconstitucionalidad en contra de normas generales, con la peculiaridad de que las resoluciones que el más alto Tribunal de la República emita pueden tener efectos generales en caso de resolverse la inconstitucionalidad.

El primer mecanismo de control de constitucionalidad que contempla el nuevo texto de la fracción I del artículo 105 de la Carta Magna, se refiere a las controversias constitucionales entre órganos de gobierno, lo que no es nuevo en nuestra historia constitucional pues se encontraba ya en el artículo 137, fracción I de la Constitución Federal de 1824, en los siguientes términos: "Conocer de las diferencias que pueda haber de uno a otro estado de la Federación",<sup>3</sup> aunque el texto

<sup>2</sup> Citado por el doctor Héctor Fix Zamudio, al prologar la obra "La Justicia Constitucional" de Mauro Cappelletti, editada por la Facultad de Derecho de la UNAM. La referida obra resulta fundamental para comprender los mecanismos de defensa

que estuvo vigente hasta junio de 1995 proviene de 1917, cuando quedó redactado de la siguiente manera: "Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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 de Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley".

El nuevo texto de la fracción I del artículo 105 recoge esta figura y la perfecciona toda vez que el texto anterior se refería a un número limitado de hipótesis de controversia, en tanto el nuevo prevé casi cualquier conflicto que sobre disposiciones generales o respecto de actos de las autoridades se pueda presentar entre órganos de gobierno, al reconocer al Municipio plena legitimación activa para promover controversias ante la Corte. Las resoluciones del Máximo Tribunal, en determinados casos, pueden llegar a tener efectos generales cuando sean aprobadas por una mayoría de por lo menos ocho votos; en los demás casos las resoluciones tendrán efecto únicamente respecto de las partes en la controversia.

Con esta nueva redacción del artículo 105 constitucional en su primera fracción, los tres niveles de gobierno que contempla la Constitución, a saber, Federación, Estados y Municipios, cuentan con un mecanismo judicial para la resolución de las controversias que se susciten entre ellos, por lo que las resoluciones se tomarán al margen de intereses políticos o partidistas y tendrán como base estudios exhaustivos sobre la constitucionalidad de los actos o normas generales.

Ahora bien, por mandato del artículo 102 apartado A, tercer párrafo de la Ley Fundamental, el "Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución". En consecuencia, este servidor público tiene la obligación de intervenir en los juicios de controversias constitucionales que se presenten entre los niveles de gobierno que prevé la Constitución. La importancia de la intervención constitucional que existen en las constituciones del mundo, así como su evolución y su perfeccionamiento.

<sup>3</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. Editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas y la Procuraduría General de la República, México, 1994. Comentarios al artículo 105.

del Procurador General de la República en una controversia constitucional reside en su tradicional carácter de representante social y de los intereses de la Federación, pero sin duda también de manera fundamental en su nueva o al menos más explícita atribución de velar porque las relaciones y los actos entre órganos de gobierno se apeguen estrictamente a la Constitución.

Conviene referirse, aunque sea brevemente, a lo expuesto por el Ministro Juventino V. Castro y Castro cuando habla del papel del Procurador General de la República, en su reciente obra "El Artículo 105 constitucional", al preguntarse "¿qué misión dentro de la normatividad constitucional desempeña? Si representa al Presidente de la República, pretende *discretamente* oponerse a las leyes locales que no le parecen adecuadas. Si *no lo representa*, es en verdad el *órgano de la constitucionalidad*, que vigila que no se incumpla el espíritu constitucional. ¡Es el *fiel de la balanza!*" para más adelante señalar "Habrà que reflexionar sobre su naturaleza, su esencia, su operatividad, su fiscalización, sus responsabilidades, su ubicación, y sobre todo su *trascendencia en el nuevo panorama constitucional mexicano*".<sup>4</sup>

Es así que el Procurador General de la República tiene ahora la más alta responsabilidad de coadyuvar en la consolidación de la nueva justicia constitucional. A su carácter de representante social y de los intereses de la Federación suma la tarea de velar por la irrestricta aplicación de la Constitución interviniendo en todos los juicios de controversias constitucionales que se presenten ante la Suprema Corte.

El segundo mecanismo que se ha incorporado en el artículo 105 de la Constitución Federal es la acción de inconstitucionalidad, misma que puede ser ejercitada por el 33% de los integrantes de alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, de las Legislaturas Locales o de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra de leyes aprobadas y emanadas de dichos órganos, así como de tratados internacionales exclusivamente en el caso del Senado. Este nuevo procedimiento también incorpora al Procurador General de la República como parte permanente en la tramitación de los juicios de acciones de

<sup>4</sup> En su obra "El Artículo 105 Constitucional" el señor Ministro Juventino V. Castro y Castro hace una profunda reflexión sobre el papel y la participación del Procurador General de la República en los nuevos mecanismos de control de la constitucionalidad, para tal efecto pueden ser consultadas las páginas de la 109 a 113, y de la 205 a la 208 de la obra referida.

inconstitucionalidad, al conferirle un ámbito de acción mayor que el de los órganos legislativos antes enunciados, ya que le es dable ejercitar la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como de Tratados y Convenios Internacionales, dentro de la tendencia de su nueva misión constitucional de garantizar la supremacía de la Carta Magna en todos los fueros de competencia. Debe indicarse también que independientemente del órgano legislativo que promueva la acción de inconstitucionalidad, y en caso de que no sea él mismo, el Procurador debe, durante el trámite de este tipo de juicio constitucional, emitir su opinión y hacer sus pedimentos ante el Máximo Tribunal del país.

Con esta fórmula, la Suprema Corte de Justicia de la Nación adquiere el estatuto de Tribunal Constitucional pleno y el Procurador General de la República el de promotor de la constitucionalidad de las normas generales, en todos los fueros. La intervención del Procurador, en los términos del artículo 102 apartado A en relación con el 105 de la Constitución, a diferencia de lo que acontece en el juicio de amparo, no requiere la iniciativa previa de persona u órgano de gobierno, pues debe ser su dictamen técnico el que motive dicha acción y la misma debe ser ejercida con la más absoluta y personal responsabilidad.

El artículo octavo transitorio del Decreto de Reformas a la Constitución ordenaba "Las reformas al artículo 105, entrarán en vigor en la misma fecha en que entre en vigor la ley reglamentaria correspondiente" misma que con el nombre de Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se publicó, como ya se dijo, el 11 de mayo de 1995, para entrar en vigor treinta días después, es decir, el 10 de junio del mismo año, fecha en que por consecuencia también entró en vigor el nuevo texto del artículo 105 de la Ley Suprema.

Las nuevas atribuciones de la Suprema Corte tienen una excepción que es la materia electoral, pues los actos o disposiciones generales de órganos de gobierno, así como las normas generales que tengan contenido electoral escapan a su control.

El nuevo ámbito competencial de la Suprema Corte planteó inquietudes en ciertos sectores sobre la posible "politización" del máximo órgano jurisdiccional del país. En este sentido, es válido lo señalado por el doctor Héctor Fix Zamudio al referirse a la obra de Cappelletti "El análisis relativo a la actividad y las facultades del juez constitu-

cional de acuerdo con la naturaleza tendencialmente discrecional de sus decisiones, aborda con profundidad las cuestiones muy debatidas todavía en la actualidad sobre la naturaleza de la función de justicia constitucional, que para algunos autores significa una invasión de carácter político en la esfera de actividad de los restantes órganos del Estado.

Sin embargo, Mauro Cappelletti, señaló en su cuidadoso examen que las citadas atribuciones de los jueces constitucionales no significan interferencia o invasión, sino exclusivamente un control de la conducta de los otros órganos públicos, y que al aplicar la voluntad constitucional deben realizar una actividad predominantemente discrecional, en virtud de la falta de certeza y la ambigüedad de las normas constitucionales".

Por lo demás, los miembros de la renovada Suprema Corte de Justicia de la Nación parecen no estar preocupados por esa pretendida "politización", a juzgar por lo que con toda claridad han expresado los ministros Góngora Pimentel y, Castro y Castro.<sup>5</sup>

## II. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95 PRESENTADA EN CONTRA DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

### 1. Antecedentes

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé en su artículo 122 una serie de órganos de gobierno en cuyas manos se deposita la organización política *sui generis* en que se ha tornado la administración capitalina a partir de la reforma política del Distrito Federal. En el mismo numeral se previó la existencia de los Consejos Ciudadanos cuya reglamentación, junto con la de los demás órganos de gobierno, debía llevarse a cabo en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que emitirá el Congreso de la Unión. Dicho Estatuto, publicado el día 26 de julio de 1994 en la *Gaceta del Distrito Federal* y en el *Diario Oficial de la Federación*, previó en el artículo 123 la participación de los partidos políticos en la elección

<sup>5</sup> Precisamente en estos términos su libro "El Artículo 105 Constitucional" el Ministro Castro y Castro: "En la Reforma Constitucional de fines de 1994, para entrar en vigor en 1995, se plasmaron algunas de las tendencias —no todas—, para fortalecer al Poder Judicial Federal, como un verdadero Poder Político, totalmente diferente, sin embargo, y con misión claramente diversificada del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo".

de los Consejos Ciudadanos postulando candidatos para tales puestos de elección, en los siguientes términos:

*"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".*

Sin embargo, una rápida reforma al Estatuto, publicada de 3 de junio de 1995, mutiló tal participación, o más bien la hizo confusa, de tal manera que por los términos en que fue redactada permitía su interpretación en muy diversos sentidos. El novísimo texto establece:

*Artículo 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".*

## 2. Planteamiento de la demanda

Tomando como fundamento el tan rápidamente reformado texto del artículo 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea de Representantes emitió la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal que, entre otros aspectos, regula el proceso de elección de los consejeros ciudadanos, negando a los partidos políticos, al no permitir su participación, la posibilidad de postular candidatos

para tales puestos de elección. Por esta razón un grupo de asambleístas mostraron su inconformidad al considerar que tal disposición contravenía los derechos de los partidos políticos, establecidos y protegidos por la Carta Magna.

Así, el día 3 de julio de 1995 se presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fundamento en el inciso e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, demanda en vía de acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 60 al 68 y 71 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, por el 33% de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Se trató de la primera demanda de acción de inconstitucionalidad interpuesta en nuestro país.

Los conceptos de invalidez esgrimidos por los asambleístas en el escrito de demanda se concentraron en alegar la inconstitucionalidad de los preceptos mencionados, por negar a los partidos políticos con registro nacional el derecho de postular candidatos para la elección de los Consejos Ciudadanos. Se alegó que al no autorizar la Ley de Participación Ciudadana a los partidos políticos con registro nacional postular candidatos para desempeñar los cargos públicos de consejeros ciudadanos, se violaban en su perjuicio los derechos conferidos por los artículos 41 y 122, fracción I, inciso e) de la Constitución Federal.

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 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 asambleístas actores argumentaron 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 Ciudadanos, la Ley de Participación Ciudadana no permitió a los partidos políticos postular candidatos para su integración.

Por otro lado, también se adujo que la adición del inciso e) de la fracción I del artículo 122 de la Constitución, tuvo como motivo que las facultades del Consejo de Ciudadanos no sólo se limitaran a la evaluación de programas y gestión de acciones, tal como se propuso por el Ejecutivo Federal en su iniciativa correspondiente, sino que se ampliaran dichas facultades para incluir las de supervisión, de control o de aprobación que vincularan a la autoridad por resoluciones de los Consejos. Asimismo, se consideró necesario que la elección de los Consejeros Ciudadanos debía hacerse precisamente a través de los partidos políticos, por contar éstos con la estructura y plataforma, es decir, con la oferta política dirigida a los ciudadanos, prerrogativas de ley, compromisos programáticos y doctrinales. El texto del inciso e) de la fracción I, del artículo 122, de la Ley Suprema establece después de la reforma aludida:

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

Los asambleístas demandantes hicieron 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 la cual se excluye a los partidos políticos del derecho constitucional de postular candidatos para la elección de los Consejeros Ciudadanos.

También se argumentó 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, no convierte a dicha ley en un ordenamiento jurídico constitucional, ya que tanto el Estatuto como la Ley violentan la Constitución al negar a los partidos políticos 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.

Desde su nacimiento, abundaban los asambleístas actores, los partidos políticos han tenido como propósito y tarea básica postular, ciu-

dadanos a los puestos de elección popular. Y los consejeros ciudadanos, de acuerdo con el artículo 122 constitucional, se eligen por medio de elección directa.

La demanda en comento concluye alegando su procedencia en vía de 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, causa de incompetencia para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no puede abarcar el derecho previo que los partidos políticos tienen de participar postulando candidatos.

### 3. RECURSO DE RECLAMACIÓN EN CONTRA DEL AUTO POR EL CUAL SE DESECHÓ LA DEMANDA POR RESULTAR NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE

El 10 de julio de 1995, el Ministro Juventino V. Castro y Castro, previamente designado Instructor en la acción, resolvió desechar, con base en los artículos 105 de la Constitución y 65 en relación con el 25 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por notoria improcedencia, la demanda de acción de inconstitucionalidad, al considerar que para la declaración de invalidez de las disposiciones impugnadas deberían "...examinarse normas generales de naturaleza electoral", pues "...en la medida que se refieren al procedimiento para la designación de los integrantes de las fórmulas que habrán de servir para la constitución, mediante sufragio, de este novedoso órgano de representación vecinal como son los Consejos de Ciudadanos; al margen de ello, el texto constitucional ha privado expresamente al Poder Judicial de la Federación de cualquier intervención directa en la decisión de controversias relativas a los derechos político-electorales, de manera que los actos de autoridad que se susciten en esa materia, constitucionales o no, legales o no, escapan del ámbito de control que la Ley Suprema ha conferido al Poder Judicial de la Federación".

El Ministro advierte que "...el prestigio de 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...".

El auto de referencia fue recurrido por los asambleístas demandantes, razón por la cual el día 10. de agosto de 1995 presentaron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación recurso de reclamación en contra del proveído de desechamiento de la demanda.

El día 8 de agosto del mismo año, se notificó a las partes, incluido el Procurador General de la República, del proveído mediante el cual se ordenó correr traslado a las partes en la acción, por el término de cinco días, a fin de que manifestaran lo que a su derecho conviniera en relación con el recurso de reclamación.

Con base en el turno que al efecto se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos del Máximo Tribunal correspondió al ministro Juan Díaz Romero instruir el recurso correspondiente.

### 3a) Alegatos formulados por la parte demandada

En su momento, al formular los alegatos correspondientes, las autoridades demandadas esgrimieron diversos argumentos por los que buscaron demostrar a la Suprema Corte que la resolución de desechamiento estaba debidamente fundada porque en ningún momento se violaba con la Ley de Participación Ciudadana lo establecido por la Ley Suprema.

Sólo el Procurador General de la República, que también es parte aunque no demandada, presentó opinión en el sentido de que no era tan notoria la improcedencia de la demanda al tiempo que se requería de hacer algunas definiciones previas.

La síntesis de las opiniones vertidas en los alegatos se presentan a continuación.

Los alegatos presentados por el Jefe del Departamento del Distrito Federal fueron en el sentido de que la resolución recurrida estaba debidamente fundada en las normas aplicables al caso y en ninguna forma resultaba violatoria de los derechos públicos consagrados en la Carta Magna o en cualquier otro ordenamiento legal; por lo que, además de lo señalado por el Ministro Instructor, debía tomarse en cuenta lo siguiente:

Lo establecido por el artículo 35 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal en el sentido de que la integración y elección de los Consejos de Ciudadanos como órganos de representación vecinal y de participación ciudadana en cada Delegación del Distrito

Federal, se efectuará mediante el voto libre, secreto y personal de los ciudadanos vecinos de la misma.

El contenido de los artículos 60 y 68 de dicha Ley, que establece el procedimiento para la designación de los integrantes de las fórmulas para Consejeros Ciudadanos. En este sentido, la Ley de Participación Ciudadana establece un procedimiento para la elección de los Consejeros Ciudadanos, de acuerdo con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, los que integrarán 16 Consejos de Ciudadanos, que, tendrán entre otras funciones, las de avaluar, supervisar y aprobar los programas operativos anuales delegacionales.

Tomando en cuenta lo anterior, la acción de inconstitucionalidad se refiere precisamente a la acción de Consejeros Ciudadanos, para lo cual no tiene competencia la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que debe confirmarse el desechamiento.

Por otro lado, la reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en su artículo 123, párrafo cuarto, establece la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los Consejos Ciudadanos en lo relativo a la organización y vigilancia de la elección. La propia Ley de Participación Ciudadana en su artículo 42 establece la integración de un Comité Central que forma parte de la Comisión de Integración de los Consejos Ciudadanos, el cual está integrado, entre otros, por un representante de cada partido político. De esta manera no se viola lo establecido la Constitución por dicho ordenamiento, pues tanto el Estatuto de Gobierno como la Ley de Participación Ciudadana, le dan participación a los partidos políticos en el proceso de integración de los Consejos Ciudadanos, además señala se viola el artículo 41 de la Carta Magna, disposición que se refiere concretamente a elecciones federales y no a las que está regulando la multicitada Ley de Participación Ciudadana.

El Presidente de la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal presentó sus alegatos en los siguientes términos:

El recurso de reclamación presentado por integrantes de la Asamblea de Representantes debe resolverse en el mismo sentido que lo hizo el Ministro Instructor, ya que tratándose de acciones de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no está facultada para conocer de las mismas cuando se refieren a la materia electoral. Por lo que corresponde al desechamiento de la demanda el

Ministro procedió con estricto apego a la obligación que le impone la Ley Suprema, toda vez que el motivo de improcedencia es indudable para el caso que nos ocupa.

La competencia que en materia de participación ciudadana tiene la Asamblea de Representantes es la conferida expresamente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Bajo este orden de ideas es importante destacar lo siguiente: primero, que es facultad de la Asamblea de Representantes legislar en materia de participación ciudadana y, segundo, que en ningún momento la Asamblea de Representantes del Distrito Federal está invadiendo la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia electoral, ya que es atribución expresa de aquella la expedición de la Ley multicitada, aunque su contenido sea de naturaleza electoral.

Lo anterior permite concluir que la propia Constitución prevé la expedición de una ley que norme la participación de los partidos políticos en el proceso de integración de los Consejos. Por lo que puede inferirse válidamente que la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal contiene diversas disposiciones de carácter electoral precisamente porque lo ordena, por una parte la Constitución, por la otra, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

A mayor abundamiento la Ley de Participación Ciudadana no priva a los partidos políticos con registro nacional de los derechos que le confiere la Constitución Federal para participar en el proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos, sino que es precisamente la misma ley la que faculta para que participen en la organización y vigilancia de la elección.

En relación con el segundo agravio expresado por el recurrente, en el sentido de que se viola lo dispuesto por la Constitución Federal por no haber dado vista al Procurador General de la República con el escrito por el que se ejerció la acción de inconstitucionalidad, en opinión del Presidente de la Comisión resulta infundado, ya que dicha obligación se hace exigible cuando la demanda ha sido admitida y el Ministro Instructor ordena el inicio del procedimiento, lo que no aconteció en este caso porque fue desechada de plano por haber encontrado motivos manifiestos e indudables de improcedencia.

El Secretario de Gobernación presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación los alegatos que correspondían al Presidente de la República, por tal motivo expresó que el titular del Ejecutivo Federal se abstenía de argumentar sobre la competencia de la Supre-

ma Corte de Justicia de la Nación en materia electoral. Sin embargo, y para el evento de que ese Máximo Tribunal resuelva la procedencia de la acción intentada, en su debida oportunidad procesal se haría valer los argumentos para demostrar la constitucionalidad de la citada Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y del acto de promulgación de la misma.

La representación de los Assembleístas demandantes presentó sus alegatos en dos grandes rubros: el primero relativo al significado de "materia electoral" para efectos constitucionales y, el segundo, en cuanto al fondo de la litis planteada.

En cuanto a la primera cuestión planteada, la representación común aseveró que los argumentos esgrimidos por las autoridades al rendir sus informes resultaban totalmente improcedentes. La materia electoral indiscutiblemente abarca el proceso electoral que incluye su organización, preparación de la elección, jornada electoral, resultados, y declaración de validez de las elecciones. El Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, claramente preceptúa lo que es la materia electoral, además de establecer que los actos de impugnación en todo el proceso electoral está a cargo de diversos órganos con jurisdicción plena para decidir y calificar las elecciones correspondientes. Precisamente, por razón de que la propia Constitución y su Ley reglamentaria tienen instituidas las instancias y los órganos competentes para conocer de toda la materia electoral, es que esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación no interviene en ese ámbito.

Si se hubiera dotado a esa Suprema Corte de facultades para conocer mediante la acción de inconstitucionalidad sobre la materia electoral, se hubieran presentado contradicciones entre preceptos constitucionales. En el caso que nos ocupa el derecho conculcado no es materia propiamente electoral que correspondería resolver a los órganos competentes previstos en la Constitución y en su Ley reglamentaria; se trata de un derecho previo, elevado a un rango constitucional, que naturalmente incide en un proceso electoral, pero que atento a la estructura de nuestra Constitución y los medios de control constitucional, rebasa el ámbito de competencia de los órganos constituidos que conocen el proceso electoral en sí mismo.

En otras palabras, de nada serviría una norma constitucional que proclame u otorgue un derecho subjetivo público, cualquiera que sea su contenido, sea de libertad, seguridad jurídica o política, si no se prevé en la propia Constitución el mecanismo o instrumento para res-



tablecer o revertir el derecho conculcado o violado. Es evidente e inquestionable que compete a esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerlos para que no queden las normas constitucionales en un mero postulado o quimera sin eficacia.

El derecho conculcado sólo puede ser reivindicado a través de la acción de inconstitucionalidad, pues de lo contrario se estaría aceptando que subsista una norma contraria a la Constitución y, lo más grave, se eliminaría la posibilidad de que se dé oportunidad al accionante para que el Máximo Tribunal de Justicia se pronuncie sobre el particular.

### 3b) Opinión presentada por el Procurador General de la República

Con base en las nuevas atribuciones constitucionales que se confieren al Procurador General de la República, a las que ya nos hemos referido, éste presentó su opinión en el sentido de solicitar la procedencia de la demanda, pues el impedimento que inmemorialmente ha limitado a la Corte para conocer de asuntos de índole electoral y que permanece en sus nuevas funciones de Corte controladora de constitucionalidad, debía ser delimitado por la misma definiendo lo que ha de entenderse, para los efectos de su competencia, como materia electoral.

En un análisis del contenido de las normas generales que se impugnaron, concluyó que las mismas revisten un contenido intrínsecamente político y no meramente electoral. Adujo que los derechos políticos deben diferenciarse de los electorales, como derechos ciudadanos pre-existentes a la materia electoral y elevados a nivel constitucional. El derecho político que en concreto se alega como violentado es precisamente el de los ciudadanos para votar y ser votados, mismo que se traduce en la actividad de los partidos políticos, la cual está prevista en el artículo 41 constitucional que los considera como entes de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, *hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público*.

El Procurador General de la República se manifestó por la admisión de dicho recurso de reclamación ya que era condición indispensable para la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisar el alcance que la expresión "materia electoral" debería tener en relación

con el primer párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional. El término en cuestión no es unívoco, claro o preciso y por lo tanto no se puede desechar por notoriamente improcedente una demanda con base en algo que no se sabe con precisión cuándo se aplica y cuándo no, especialmente cuando la Suprema Corte no ha fijado un criterio preciso y constante durante los 78 años de vigencia de la Constitución.

El Procurador esbozó una definición, y en tal sentido estimó en un primer momento que por "materia electoral" debía entenderse, para los efectos del artículo 105 constitucional, *las normas y actos que regulan los procedimientos mediante los cuales el pueblo, en ejercicio de su soberanía, lleva a cabo la elección, nombramiento o designación de las personas que van a constituir los poderes públicos que la Constitución señala, es decir, el ejecutivo, el legislativo, y, en su caso, el judicial*. En consecuencia, la Corte estaría impedida de conocer la calificación de elecciones para los poderes públicos, sin embargo, sí puede conocer de la inconstitucionalidad de leyes y actos que vulneran los derechos políticos de los ciudadanos o de las asociaciones y los partidos políticos, pues estos derechos no se refieren estrictamente a la materia electoral.

La opinión del Procurador se orientó en los siguientes puntos básicos:

*Primero*. La Suprema Corte resolvió desechar por notoria improcedencia un asunto que consideró de materia electoral, sin entrar al estudio y determinación de aquello que debe ser considerado como materia electoral, lo que evidentemente es una petición de principio. En tal sentido agregó:

A) No toda cuestión electoral está vedada del conocimiento de la Suprema Corte. Esto se demuestra observando el texto del artículo 97, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que faculta a dicho órgano para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de algunos de los Poderes de la Unión. Esta última parte fue agregada a partir del 6 de diciembre de 1977, pero ya desde 1917, la Suprema Corte de Justicia de la Nación poseía la facultad para conocer, a través de un procedimiento investigador, de las posibles violaciones al voto públi-

co. Resulta entonces que la Suprema Corte no ha estado ni está excluida de conocer de toda controversia que verse sobre materia electoral.

Las atribuciones que le asigna el artículo 97 son de orden eminentemente político constitucional, pero tienen características distintas de las que señalan las demás facultades o atribuciones de este alto tribunal. Esta simple facultad de averiguación es distinta de la facultad de decisión que tiene en los demás casos, lo que demuestra que el Constituyente quiso que la Suprema Corte en su carácter de Poder Político y de entidad política, no permaneciera ajena a ninguna de estas tres cosas: garantías individuales, voto público, delitos penados por ley federal.

La Suprema Corte de Justicia ha conocido y se ha pronunciado en diversos asuntos relativos a cuestiones electorales, por lo que es importante ahora más que nunca, distinguir el ámbito de su competencia en esta materia e interpretar detalladamente cuáles son las disposiciones legales respecto de cuya inconstitucionalidad no puede conocer por referirse "a la materia electoral".

B) Aún con las facultades que la Suprema Corte ha tenido en materia del juicio de amparo, en repetidas ocasiones ha declarado que puede conocer de asuntos en materia electoral, cuando en el curso de los mismos se vulneren las garantías individuales y no desechar de plano su competencia. Para tal efecto se citaron diversas tesis jurisprudenciales.

C) El Poder Judicial Federal de igual forma se pronunció anteriormente a la reforma de 1994, en el sentido de que no podía conocer de derechos políticos, sino que únicamente podía conocer de cuestiones relativas a la violación de garantías individuales, al efecto también citó el Procurador diversas tesis jurisprudenciales.

Sin embargo, en opinión del Procurador General de la República, a partir de la reforma constitucional publicada el 31 de diciembre de 1994, la Corte puede conocer de derechos políticos, por tanto es necesario distinguir entre la tradicional competencia de la Suprema Corte de Justicia, en la cual se abocaba exclusivamente al conocimiento y salvaguarda de las garantías individuales a través del juicio de amparo, y la nueva facultad a efecto de determinar la constitucionalidad de los ordenamientos legales.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de asuntos donde se salvaguarden los derechos políticos consa-

grados por la Constitución, pues la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los órganos representativos por los que el pueblo ejerce su soberanía son entidades políticas. De igual forma, es indudable que la Suprema Corte constituye también un poder político que desempeña funciones judiciales: la supremacía constitucional es así un principio no meramente jurídico, sino político-constitucional, de carácter fundamental para el Estado mexicano.

D) Es falso que todo lo relativo al voto o al sufragio sea un asunto electoral, ya que de aceptarse tal tesis, la Suprema Corte de Justicia, estaría imposibilitada de conocer, por ejemplo, de las siguientes cuestiones:

a) Respecto de leyes secundarias que inconstitucionalmente restringieran la universalidad del sufragio, por razones o motivos de raza, credo, clase social, posición económica o nivel educativo.

b) Por otra parte, por estar sujetos a votaciones, tampoco podría conocer la Suprema Corte de asuntos relativos a la constitucionalidad en la aplicación u observancia del procedimiento legislativo previsto en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni de la constitucionalidad de los ordenamientos legales, cuya negación no se apegare a tales disposiciones.

c) Respecto de amparos relacionados con la legalidad de la elección en las asambleas celebradas por las sociedades mercantiles, que regulan los artículos del 181 al 190 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

d) Respecto de la elección de dirigentes sindicales que se prevén en la Ley Federal del Trabajo, artículos 359 y 371.

e) De las elecciones celebradas por las Asociaciones y Sociedades Civiles, contempladas en los artículos 2670 a 2735 del Código Civil para el Distrito Federal, entre otras.

En conclusión, es evidente que el sufragio es uno de los elementos de la materia electoral, mas sin embargo, no todo lo que tiene que ver con el derecho al sufragio es materia de incompetencia para la Suprema Corte de Justicia. De ser así, tendría que afirmarse también, por ejemplo, que son electorales las formas de participación política y ciudadana de la democracia directa que en otros países se conocen como referéndum y plebiscito.

Segundo. De la simple lectura del artículo 122 de la Constitución, se observa que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal no tiene facultades para legislar en materia electoral. Sin embargo, se

desechó la demanda por referirse a la materia electoral, aun tratándose de un acto que por su naturaleza no está facultada para emitir la Asamblea de Representantes.

Es necesario señalar que la regulación de todos los aspectos electorales del Distrito Federal quedan reservados al Congreso de la Unión, en tanto que la Asamblea de Representantes sí tiene facultades para emitir leyes en materia de participación ciudadana.

Las competencias consignadas en la Constitución, en lo referente a los Consejeros Ciudadanos, que establece el artículo 122, fracción I, inciso e), consisten en la "...gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación, de aquéllos programas de la administración pública del Distrito Federal, que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes".

Dada la descripción de su funcionamiento, los Consejos Ciudadanos no podrán ejercer actos de autoridad y, por lo tanto, no se trata de la constitución de poderes públicos, sino de órganos de participación ciudadana.

Por lo anterior, se concluye que no podía calificarse el caso concreto como notoriamente improcedente por ser relativo a la materia electoral, ya que el concepto electoral que prevé la Constitución, *no ha sido definido* para los efectos del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en consecuencia, la Corte está obligada a fijar los criterios de su competencia.

*Tercero.* Al desechar por notoria improcedencia la acción intentada, por considerarla de materia electoral, se eliminó toda posibilidad de encontrar la defensa constitucional en materia de legislación de participación ciudadana.

El Poder Judicial de la Federación ha considerado jurisprudencialmente que por notoria improcedencia deben entenderse los motivos manifiestos e indudables de improcedencia que afectan a la demanda; deben ser evidentes por sí mismos, o sea, que sin ulterior comprobación o demostración, surjan a la vista. De no ser así, lo conducente es admitir y tramitar la demanda, a fin de estudiar debidamente esas cuestiones, dando oportunidad a las partes para que rindan los elementos de convicción relacionados con aquélla, para que en su oportunidad se dicte la resolución que corresponda. Estos criterios, aunque fueron establecidos tratándose de juicios de garantías, son igualmente aplicables a la acción de inconstitucionalidad.

La causal de improcedencia invocada por el Ministro Instructor, no tenía un carácter evidente por sí misma; sino que debía estudiarse con mayores elementos de convicción que las propias partes aportaran y, si en su momento, de ese estudio apareciere la existencia de alguna causa de improcedencia, declarar la misma y evitar de esa manera que se causen perjuicios irreparables a las partes y en última instancia, por tratarse de una acción de inconstitucionalidad, a la sociedad misma.

*Cuarto.* Existen ordenamientos que aunque incidan en materia electoral y respecto de los cuales la Constitución no haya establecido el mecanismo o instrumento para protegerlos compete a la Suprema Corte de Justicia conocerlos, y el caso en concreto sólo puede ser dilucidado a través de la acción de inconstitucionalidad.

Nos podemos llegar a encontrar ante la existencia de un derecho previo, que como condición *sine qua non* es anterior a toda la materia electoral procedimental, y que consiste, en uno de sus aspectos, en el derecho subjetivo público de los partidos políticos de postular candidatos para la elección de consejeros ciudadanos y, en otro, en el derecho subjetivo público de los ciudadanos miembros de los partidos políticos a ser postulados como tales candidatos.

Indudablemente corresponde a la Suprema Corte de Justicia establecer la constitucionalidad o la inconstitucionalidad de un ordenamiento legal que pudiese atentar contra dicho derecho previo y, por ello, contra el espíritu de los artículos 35, 41 y 122, fracción I, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Corte debe determinar la constitucionalidad de una norma que no encuadra en lo meramente electoral, así se encuentre relacionada con esta materia, pero que sí tiene que ver con los derechos políticos y con la esencia misma de la institución constitucional que son los partidos políticos y tiene que ver también con los derechos políticos de los ciudadanos.

Se trata de salvaguardar, incluso, los derechos individuales ciudadanos, que se ejercen a través de la participación de los partidos políticos, que preexisten a todo proceso electoral y que están legitimados constitucionalmente.

El conocimiento de los conflictos meramente electorales está reservado a la autoridad competente, que se pronuncia respecto de la legalidad de los procedimientos que actualizan los principios de representación popular. Sin embargo, el artículo 35 constitucional fracción III,

establece que son prerrogativas de todo ciudadano: "Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país".

Por ello es importante señalar que, si bien pudiera parecer en un primer análisis que el fondo del asunto pudiera ser de naturaleza electoral, también es cierto que al desechar la demanda, por notoria improcedencia, se estaría violentando el precepto anterior, ya que en el caso nos encontramos ante la existencia de un derecho político-constitucional, que no es procedimental ni de naturaleza eminentemente electoral. Por tanto resulta necesario analizar el fondo de la cuestión planteada.

Por las razones expuestas el Procurador General de la República solicitó al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, revocar el auto por el cual se desechó por notoria improcedencia la acción de inconstitucionalidad.

### 3c) Resolución del recurso

A la vista de las consideraciones vertidas por las partes en el litigio de acción de inconstitucionalidad y tomando como base el proyecto presentado por el Ministro Díaz Romero, con fecha 4 de septiembre de 1995, el Pleno de la Corte declaró por unanimidad de once votos (es decir, incluso con el voto emitido por el ministro Castro y Castro quien, como ya se dijo, había desechado la demanda por notoria improcedencia. Con esto, don Juventino demostró su alta calidad como juzgador) que no existía la aludida plena improcedencia con que se había calificado *in limine litis* a la promoción de la acción de inconstitucionalidad de las normas previstas en la Ley de Participación Ciudadana, por lo que se dio entrada a la demanda.

### 4. Admisión de la demanda y notificación a las partes

Una vez admitida la demanda y devueltos los autos al Ministro Instructor Castro y Castro, se notificó con copia de la misma a las partes demandadas con fecha 11 de septiembre de 1995; asimismo se dio vista al Procurador General de la República a fin de formular la opinión 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. Como resul-

tado de las notificaciones referidas rindieron los informes correspondientes 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 la acción de inconstitucionalidad.

### 4a) Opiniones de las partes

A continuación se presenta una síntesis de los informes rendidos por las autoridades demandadas.

El Jefe del Departamento del Distrito Federal presentó su informe solicitando el sobreseimiento de la acción, reiterando la opinión vertida con motivo del recurso de reclamación sobre el contenido electoral de la Ley, al señalar que su propósito normativo es la "elección" de los Consejeros Ciudadanos.

Ofreció 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 inconstitucionalidad previamente al Estatuto, pues la Ley de Participación Ciudadano es un acto derivado de éste. Se trata de un acto derivado de un acto consentido.

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

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

6. La Ley de Participación Ciudadana, según el Jefe del Departamento del Distrito Federal, no contraviene a la Constitución, y guarda conformidad con el artículo 41 de la misma, ya que la naturaleza de los Consejos Ciudadanos no se dirige a la obtención del poder público, son sólo una instancia de representación vecinal y de participación ciudadana. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en sus artículos 129 y 130 establece la competencia de los consejeros y el 131 sus limitaciones.

7. Por disposición de la Constitución, la Ley secundaria determinará la participación de los partidos en la elección de los Consejeros Ciudadanos, los términos y condiciones en que se llevará a cabo, e inclusive su financiamiento. En la Ley sí se reconoce participación a los partidos políticos, pero no se les otorga el derecho a postular candidatos, de conformidad con el Estatuto de Gobierno. Además, los partidos políticos participan en la integración del Comité Central y del Comité Delegacional. Como se trata de órganos ciudadanos, no procede que exista contienda electoral entre los partidos. Los Consejeros Ciudadanos deben ser electos por los vecinos a los que van a representar, pues el Consejo Ciudadano es un órgano que se ocupará de los problemas que correspondería atender propiamente al Municipio en las entidades federativas.

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

danos 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 inconstitucional, y sí regula la participación de los partidos políticos en la integración de Consejos.

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

El Secretario de Gobernación, en representación del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, presentó un informe por el que alegó la improcedencia de las pretensiones de los actores, conforme a los siguientes puntos:

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

2. Los partidos políticos sí participan en el proceso de integración de los Consejos Ciudadanos, esto es a través de la Comisión de Integración de los Consejos de Ciudadanos, que funciona con un Comité Central y un Comité para cada Delegación del Distrito Federal, dichos comités se integran, entre otros, con un representante de cada partido político con registro nacional. Los partidos políticos también pueden acreditar representantes ante las Mesas Directivas de Casilla, para participar en la recepción y conteo de la votación, y pueden hacer

observaciones sobre los incidentes que se suscitaren durante la jornada electoral.

3. No se violenta el artículo 122, fracción I, inciso e) de la Constitución, pues dicho precepto no establece que los miembros de los partidos políticos con registro nacional deban formar parte de los consejos ciudadanos, ya que el Consejo es un órgano de representación vecinal y de participación ciudadana, que se integrará por candidatos electos por el voto libre, secreto y personal de los vecinos en su demarcación territorial. El Secretario de Gobernación indica que se está confundiendo el derecho constitucional de postular candidatos a puestos de elección popular, con el derecho constitucional de los ciudadanos del Distrito Federal para integrar los consejos ciudadanos.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales regula una materia diferente a la contenida en la Ley de Participación Ciudadana, aquél se refiere al derecho de los miembros de los partidos para participar en las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como de la Asamblea de Representantes. Esta Ley de Participación Ciudadana regula la intervención de todo ciudadano interesado en resolver los problemas de su comunidad, y quien haya cumplido con los requisitos establecidos en la propia Ley, será candidato para integrar un consejo ciudadano. Concluye el Secretario de Gobernación con el corolario de que los consejos no son órganos que integran la representación nacional, ni son órganos que ejercerán el Poder Público.

La Presidenta de la Mesa Directiva de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, rindió su informe en los siguientes términos:

1. Solicitó el sobreseimiento de la 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 Ciudadanos deberán seguirse, y que son de naturaleza electoral, te-

niendo 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 Ciudadanos, es la base para afirmar que tal integración tiene un carácter meramente electoral, legitimado en la Constitución y en el Estatuto de Gobierno.

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

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

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

- a) Legitimación del sistema político y del gobierno, de un partido o alianza de partidos o candidato independiente.
- b) Expresión de confianza en personas y/o partidos.
- c) Representación de opiniones e intereses electorales.
- d) Ajuste de las instituciones políticas a las preferencias del electorado.

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

f) Canalización de conflictos mediante procedimientos pacíficos.

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

h) Integración de la pluralidad social.

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

4b) Opinión del Procurador General de la República respecto del fondo del asunto y sobre la defensa de los derechos políticos.

La opinión y pedimento del Procurador General de la República respecto de la demanda fue congruente con su primera posición. Se dio vista al mismo servidor público con los informes correspondientes a las autoridades legisladoras y promulgadoras de la Ley de Participación Ciudadana. Se trataba de un asunto en que convergían diversos puntos a discusión, pero existían dos puntos principales: en primer lugar, se discutió la procedencia o no de la acción de inconstitucionalidad, pues este rubro debe tratarse en todo caso y sobre todo como de previo y especial pronunciamiento respecto del fondo del asunto; en segundo lugar se trató la constitucionalidad o no de las normas materia de la acción planteada.

El escrito fue dividido en dos grandes rubros. En la primera parte se refiere a los antecedentes del litigio, a saber, contenido de la demanda y alegatos presentados por la parte demandada; en seguida realiza un análisis sobre las similitudes existentes entre la Asamblea de representantes cuando fue creada y los Consejeros Ciudadanos para concluir que en el primer caso, a pesar de los elementos comunes, sí se dio participación plena a los partidos políticos; como siguiente punto se refirió a las funciones y la importancia de los partidos políticos en México; la diferencia entre los derechos políticos y los propiamente electorales ocupan una parte importante del análisis de este apartado, sobre todo si se considera que esa distinción es total para la comprensión de la demanda; por último, en esta primera parte se intenta hacer una definición sobre lo que debe entenderse por "materia electoral" y su contenido.

La segunda parte tuvo el propósito de fortalecer los argumentos esgrimidos y anteriormente señalados. En tal virtud, se realizó un aná-

lisis sobre el principio de la supremacía constitucional, sobre la representación popular y los cuerpos colegiados en los que ella recae, todo ello en relación con la evolución política de los Estados Unidos Mexicanos, y finalmente sobre la defensa constitucional de los derechos políticos de los mexicanos.

Con base en las argumentaciones señaladas, el Procurador General de la República solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación declarar inconstitucionales y consecuentemente nulas e inválidas las disposiciones contenidas en las Secciones Tercera y Cuarta, que comprenden los artículos 60 al 68 y 71 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

A continuación se presentan los argumentos más sobresalientes:

1. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 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 la 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.

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

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 administra-

tivas de la capital, como "...función específica de este nuevo órgano de participación ciudadana...".

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal nació con las mismas características de los Consejos de Ciudadanos, como un órgano de participación ciudadana; ahora bien, hasta hoy, ese órgano ha estado integrado por representantes de la ciudadanía propuestos siempre por los partidos políticos. Incluso fueron denominados como "representantes" y no como "diputados" los funcionarios que integran la Asamblea, pues la naturaleza de la misma emana de una vinculación directa con la ciudadanía ciudadana, que conociera de los problemas más íntimos y palpables que le son inherentes. No hubo objeción para que estos representantes fueran siempre propuestos por los Partidos Políticos, pues estuvo y sigue estando reconocido el propósito de los mismos de establecer planes y programas propositivos de reforma social, económica y política.

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

Los Consejos Ciudadanos nacen ahora con facultades similares a aquellas con las que nació la Asamblea de Representantes, no se explica el por qué ahora se veda a los partidos el derecho de participar en un aspecto importante de la vida nacional. La Ley de Participación Ciudadana se emite 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, incisos e) y g).

La Ley de Participación Ciudadana debe prever la participación efectiva de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos ciudadanos, pues existe claridad del

texto constitucional cuando afirma la participación de los partidos políticos en el proceso de integración de los Consejos Ciudadanos, el cual, por imperativo constitucional ha de llevarse a cabo precisa y únicamente por medio de elección directa.

El artículo 36 de la Ley de Participación Ciudadana, al establecer los requisitos para ser miembro de los Consejos, no hace referencia a ninguna condición partidaria política, por su parte 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, es una mayoría parlamentaria local la que designa a los seis ciudadanos que en el Comité Central tendrán voz y voto, lo que puede implicar una inequidad en las tendencias partidistas que estos podrían tener.

Por otro lado el artículo 45, en sus fracciones IV y V, indica que los ciudadanos referidos no deberán 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, y la fracción IV del artículo 42, establece que los representantes de los partidos ante el Comité Central tienen voz, pero no voto.

Análogamente, el artículo 43, al referirse a la integración de los Comités Delegacionales, indica en su fracción II la participación de un representante de cada partido político con registro nacional, con voz



pero sin voto, así como de seis ciudadanos con voz y voto designados por el Comité Central, sin detallar el procedimiento de elección de los mismos.

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

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

Del análisis de las funciones es posible deducir que las facultades de los Consejos Ciudadanos 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.

2. 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. 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.

El primer párrafo del artículo 41 recoge y amplía las tesis de la soberanía popular, del régimen representativo y del sistema federal, previstas en los artículos 39 y 40 constitucionales, partiendo de la base de que el pueblo es el único titular de la soberanía. Con la reforma política de 1977 se incorpora plenamente el partido político al derecho constitucional mexicano, auspiciando la configuración de un auténtico sistema de partidos. Es así como en el segundo párrafo del artículo 41 de la Constitución se establece expresamente que los partidos políticos son entidades de interés público y que la ley determinará las formas específicas de su intervención electoral. El carácter de interés público que se les otorga a los partidos políticos resulta de capital importancia porque implica la obligación del Estado de asegurarles las

condiciones indispensables para que se desarrollen. En efecto, es obligación del Estado fortalecer e impulsar a esas organizaciones, no para crear un pluralismo ficticio, sino, por el contrario, para que respetemos y hagamos valer nuestra conformación plural.

En este sentido, estamos ante un problema de conculcación a la categoría constitucional que se ha otorgado a los partidos políticos en el derecho mexicano, pues al dejar de reconocer su participación efectiva, es decir su capacidad para proponer candidatos a Consejeros 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.

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.

Los Consejos 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 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.

3. Un punto crucial 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 Procurador 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:

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

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

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

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

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

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

4. Es necesario que los derechos políticos 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 preexisten a todo proceso electoral, su establecimiento tiene un carácter permanente, y su labor no se circunscribe a los procesos electorales. Su actividad, aunque obviamente está en

parte relacionada con los procesos electorales, rebasa la mera materia electoral. Así la posibilidad de los partidos políticos de proponer candidatos para ser Consejeros Ciudadanos va más allá del ámbito meramente electoral, pues al vedarse tal posibilidad, se conculcan derechos políticos, que como derechos subjetivos, existen en favor de los ciudadanos en general y son verdaderas prerrogativas partidarias.

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 posible concluir que los términos sistema electoral, derecho electoral, régimen electoral y ley electoral nos pueden llevar a delimitar la materia electoral, que es su común denominador. Desde un punto de vista amplio, la materia electoral se refiere a las normas jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes para cargos públicos; en un sentido estricto, la materia electoral se refiere al sufragio o al modo de convertir votos en escaños.

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

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

En este sentido, el hombre, para cumplir sus fines, tiene múltiples derechos, tales como asociarse, proteger su vida y sus intereses, ex-

presar 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 éste es el derecho político por cuanto que tiende 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.

5. Con el propósito de reforzar los argumentos presentados, el Procurador desarrolló los siguientes puntos constitucionales:

a) El principio de la supremacía constitucional

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.

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.

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.

La función de la Suprema Corte de la Nación como garante de la supremacía constitucional no debe limitarse a un mero pronunciamien-

to 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 violente o deforme el texto legal de modo que guarde una aparente conformidad con la Constitución, en tanto que en el fondo la contravenga.

b) Representación Popular y cuerpos colegiados en la evolución política 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.

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 lo son los Consejos de Ciudadanos, significa un retroceso palpable en la vida democrática del país, que nos remontaría a padecer de restricciones equiparables a las que se suscitaron en épocas conflictivas y de imposible armonía de la vida democrática mexicana.

c) Defensa constitucional de los derechos políticos de los mexicanos.

El planteamiento de la acción de inconstitucionalidad presentaba diversos cuestionamientos que debían ser resueltos necesariamente:

a') Si la Corte decide que la ley impugnada es de "materia electoral", tendría que definir lo que debe entenderse por materia electoral, en cuyo caso nos encontramos 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 Dis-

trito 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.

En ese 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 qué órgano es competente en este país para conocer sobre la inconstitucionalidad de las normas generales que se expidan en dicha materia, pues no puede quedar esta importantísima materia sin las posibilidades del control y la revisión constitucionales.

c') Supuesta la definición 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 la posición del Máximo Tribunal al respecto, tal y como lo ha hecho grado que ha alcanzado su evolución política, deben ser garantizados, promovidos y protegidos por ese Tribunal Supremo.

##### 5. DISCUSIÓN EN EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE Y LA RESOLUCIÓN DE IMPROCEDENCIA

El martes 31 de octubre de 1995 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció sobre la acción de inconstitucionalidad 1/95 promovida por una fracción parlamentaria de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de los artículos 60 al 68 y 71 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

En aquella memorable sesión del Pleno del Máximo Tribunal del País, en la que actuaba por primera vez con su nueva investidura de Tribunal Constitucional con facultad para declarar la invalidez de una norma general, con efectos *erga homnes*, en caso de considerarla contraria a la Ley Suprema de la Unión, se llevaron a cabo pronunciamientos por demás interesantes e importantísimos para la defensa judicial de los derechos políticos en México; se confrontaron de nueva cuenta posturas históricas sobre el tema y si bien es cierto que salió airoso la prevalente en el último siglo, quedó en el ambiente la posibilidad de que en un momento posterior se llegue a reconsiderar esta nueva Suprema Corte en otras materias.

En una síntesis por demás apretada y que persigue ante todo resaltar las ideas más importantes, presentamos un resumen del debate sostenido por los Ministros del Máximo Tribunal del País actuando en Pleno en aquella histórica ocasión.<sup>6</sup>

1. *Intervención del Ministro Juventino V. Castro y Castro.* El señor Ministro Instructor en la acción de inconstitucionalidad, Juventino V. Castro y Castro, tomó la palabra indicando que él había en un principio desechado de plano la demanda por considerarla notoriamente improcedente, en virtud de encauzarse en contra de normas generales de contenido electoral; dicha resolución fue recurrida por los asambleístas actores y el Ministro Juan Díaz Romero, Instructor en el recurso correspondiente, propuso al Pleno se aceptara y diera trámite a la demanda, posición a la que se adhirieron los demás Ministros pues al examinar la procedencia y analizar las opiniones presentadas por el Procurador General de la República y por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, se encontró que ambas discrepaban sobre la procedencia de la acción, lo que evidenció que ésta no era manifiesta e indudable.

Con estos antecedentes, el Ministro Castro expuso su proyecto de sentencia, considerando en principio que la acción de inconstitucionalidad era procedente pero en el fondo los artículos impugnados son totalmente válidos y constitucionales. Cercano al pensamiento del Procurador General de la República, consideró necesario que la Suprema Corte de Justicia debía plantearse como premisa el pronunciarse por

<sup>6</sup> El presente resumen tiene como base diversas notas tomadas durante la mencionada sesión del Pleno de la Suprema Corte; posteriormente se tuvo a la vista la versión mecanográfica de la misma sesión. Sin embargo es posible que, como en toda síntesis, alguna idea no haya sido incluida por los autores.

aquello que debe ser entendido por "materia electoral". Por tal motivo, el Ministro Castro y Castro, expuso en su proyecto un concepto o tipo, "a la manera penal", de lo que para los efectos de la procedencia o de la improcedencia de las acciones de inconstitucionalidad previstas en el artículo 105 constitucional, según su criterio, debía entenderse como normas generales de contenido electoral, aclarando sin embargo que esto no significaba que hubiera llegado a una conclusión final: "Aquéllas que regulan la elección, por parte de los ciudadanos, de los órganos del Estado que integran la representación nacional, en la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, y con las cuales se pretende hacer posible acceder, los propios ciudadanos, al ejercicio del poder público".

Mencionó que era procedente la acción de inconstitucionalidad, en virtud de que los órganos de gobierno del Distrito Federal que se encuentran establecidos por la Constitución son el Jefe del Distrito Federal, la Asamblea de Representantes y el Tribunal Superior de Justicia, de los cuales sólo la señalada en segundo lugar se elige mediante el sufragio, por lo que la elección de los Consejeros Ciudadanos no reviste un carácter electoral porque no se trata de un órgano de gobierno del Distrito Federal.

No obstante, en el proyecto del Ministro Instructor se declara la validez de los artículos materia de estudio y se concluye que los conceptos de validez esgrimidos por la actora son inoperantes, pues su procedencia equivaldría a desconocer la voluntad del legislador federal ya que tendría que declararse la invalidez del artículo 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, sin que el Congreso de la Unión hubiese sido llamado a juicio.

2. *Intervención del Ministro Juan Díaz Romero.* Inmediatamente después de la intervención del Ministro Instructor, el señor Ministro Juan Díaz Romero hizo uso de la palabra para justificar su voto y pronunciarse por la improcedencia y, en consecuencia, el sobreseimiento de la acción de que se trata.

El Ministro Díaz Romero consideró que se trataba de preceptos de contenido electoral y coincidió con el Ministro Instructor en que es imprescindible definir la materia electoral. Indicó que para llegar a tal delimitación, es necesario deducirla del derecho positivo constitucional en los correspondientes artículos 40 y 61 constitucionales, tal y como lo hizo el Ministro Castro; así tal materia se centra en los siguientes puntos:

1. La elección o nombramiento de las personas que han de fungir como titulares de los órganos de poder público.
2. La representatividad ciudadana de los órganos de poder, a nivel nacional o sectorial.
3. La elección a través del sufragio.
4. La aclaración de que no se trata de cualquier sufragio, sino del voto de los ciudadanos, de manera democrática y resguardada por la Constitución.

Los Consejos Ciudadanos son órganos de poder con características específicas. El artículo 122, fracción I, inciso d) de la Constitución, establece que el Congreso tiene la facultad de emitir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en que se darán las bases de organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, que son la Asamblea de Representantes, el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia; pero no se refiere al Presidente de la República, al Congreso de la Unión y a los Delegados Políticos de las demarcaciones en las que se divide el territorio del Distrito Federal.

No obstante, el propio artículo 122, en su parte inicial, indica que el gobierno del Distrito Federal estará a cargo de los Poderes de la Unión, que lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal de representación democrática. Es en este punto en donde es posible ubicar a los Consejos Ciudadanos, como órganos de representación elegidos democráticamente y como órganos de gobierno con funciones de poder.

En este mismo sentido, el artículo 115 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal indica que los Consejos Ciudadanos son independientes de la administración pública del Distrito Federal. Sin embargo, los Consejos Ciudadanos reciben de alguna manera recursos por parte del gobierno del Distrito Federal, pues deben estar contempladas en su presupuesto las compensaciones económicas de sus miembros por la asistencia a sus sesiones.

La independencia referida debe entenderse entonces como autonomía respecto de la jerarquía centralizada y descentralizada del Distrito Federal. Y es precisamente en atención a este principio de autonomía, que no debe existir influencia político administrativa en la integración y funcionamiento de los Consejos Ciudadanos; se ha cuidado la línea administrativa, pero se podría influenciar por la vía partidista,

por eso, quizá, se evitó que los candidatos fueran postulados por los partidos.

La actora indicó como punto de vulneración al hecho de que se está vedando la postulación o el registro de candidatos por parte de los partidos políticos, indicando que ello no reviste materia electoral, pues se trata de un derecho previo. Sin embargo, el artículo 122, fracción III, inciso d) de la Constitución Federal, al referirse a la organización y elección de los integrantes de la Asamblea de Representantes, remite a los artículos 41 y 60 constitucionales, cuya ley reglamentaria, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, regula al registro de candidatos como materia electoral. Por lo tanto, el Ministro Díaz Romero indica, en oposición al proyecto del Ministro Instructor, que se trata de normas generales de contenido electoral y debe sobreeserse en consecuencia.

3. *Intervención del Ministro Genaro David Góngora Pimentel.* En una intervención por demás brillante e histórica, el señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel fundamentó su voto en posición contraria a las dos anteriores, manifestando que en las exposiciones que lo antecedieron no se había podido deslindar la materia electoral de la política. Diferió de que en el caso se trate de normas generales de contenido electoral. La presente acción de inconstitucionalidad sí procede y las normas impugnadas son inconstitucionales por atentar al sentido del artículo 41 de la Constitución Federal.

La Corte Suprema es intérprete de la Constitución, la excepción de su conocimiento es la materia electoral. Por tanto, la interpretación que de la expresión "materia electoral" se debe hacer tendrá que ser estricta en sus términos y no extenderse a las normas que regulen una materia distinta.

Las acciones de inconstitucionalidad son la defensa idónea de la Constitución y siempre es preciso que haya un ente legitimado para iniciar la acción. Todas las decisiones de los órganos de poder público deben estar sujetos a la revisión judicial. Tradicionalmente la Corte ha estado alejada de las cuestiones electorales; sin embargo, en una acción de inconstitucionalidad no son los actos los que se analizan, sino las normas; por lo tanto no debe prevalecer ese temor de que la Suprema Corte se inmiscuya en asuntos político-electorales.

En este caso la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, emitida por la Asamblea de Representantes, está siendo cuestio-

nada en sus alcances constitucionales. El punto esgrimido como institucional es que la misma no comprende los derechos de los partidos políticos a designar candidatos. La pregunta es si este derecho es de contenido electoral o no.

En principio habrá que preguntarse ¿qué es materia electoral? La materia es sustancia de una cosa, un tópico a tratar, lo electoral es un adjetivo que califica la acción de elegir. Desde el punto de vista jurídico-constitucional, se trata del conjunto de actos regulados en la ley por los que se da la intervención de los ciudadanos mexicanos en la designación de quienes ocuparán los cargos populares por medio del sufragio. Su contenido es de carácter sustantivo y atañe a todos los ciudadanos, su naturaleza es eminentemente política.

El artículo 41 constitucional considera a los partidos políticos como entes de interés público y consagra derechos políticos de carácter sustantivo de los ciudadanos para postular candidatos que accedan al poder por medio del sufragio.

En efecto, el Ministro Góngora deslinda los derechos políticos como derechos sustantivos y previos a todo proceso electoral. Las normas de contenido electoral son aquéllas que regulan el ejercicio de esos derechos sustantivos, es el derecho adjetivo por el que se ejercita el derecho político. Las normas de contenido electoral regulan la aplicación del derecho sustantivo político, pero no puede ser en sentido contrario.

El Ministro Góngora Pimentel dilucida seis puntos en los que se concentran las normas adjetivas intrínsecamente electorales,

1. Registro de ciudadanos como candidatos por parte de los partidos.
2. Campaña electoral.
3. Jornada electoral.
4. Escrutinio y Calificación de votos.
5. Contencioso electoral.
6. Posesión de los cargos.

Una norma no es electoral si no regula formas o procedimientos para el ejercicio de derechos sustantivos políticos. El derecho político es un derecho de la persona, independiente de la forma y procedimiento de su ejercicio. La política y la materia electoral no son sinónimos. El derecho constitucional que se esgrime como violado en el texto de la Ley de Participación Ciudadana es de carácter político y no electoral,

por lo que concluyó el Ministro que la acción de inconstitucionalidad planteada era procedente, pues aunque la Ley de Participación Ciudadana tiene contenido electoral, lo que se demanda no se refiere a esa materia sino a que no contempla el derecho de los partidos a postular candidatos y por lo tanto es contraria, en lo conducente, a la Constitución por lo que se refiere a su artículo 41. Declarándose tal procedencia se llenaría el vacío de la defensa de los derechos políticos que ha dejado el amparo al negarles su protección. La Corte debe dejar de conocer tan sólo de conflictos entre particulares y constituirse como un verdadero poder en beneficio de la Nación.

4. *Intervención del Ministro Juan M. Silva Meza.* El Ministro Silva Meza se pronunció suscribiendo la opinión de que los Consejos Ciudadanos son órganos de gobierno, representativos y democráticos, expresión democrática de un derecho público subjetivo como lo es el voto, y tienen facultades que implican decisiones vinculatorias. Su constitución está vinculada a un proceso electoral en sentido amplio, por lo que se trata de normas generales de contenido electoral. La Corte no puede superar la prohibición constitucional de conocer de esta materia, por lo que vota por la declaración de la improcedencia.

5. *Intervención del Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.* El Ministro Gudiño Pelayo indicó que es premisa para pronunciarse por la procedibilidad del asunto el que se indique qué se entiende por materia electoral, pero con fundamento en la propia Constitución y no en las leyes ordinarias. Su interpretación debe ser restrictiva y se suma a la opinión del Ministro Góngora Pimentel, en que se debe dar una definición de la expresión "materia electoral" en función del control constitucional.

En efecto, el artículo 122, inciso I, e) constitucional, establece la participación de los partidos políticos en la integración de los Consejos Ciudadanos, por lo que en el caso sí se causa perjuicio con las disposiciones contenidas en la Ley de Participación Ciudadana; consideró que las prevenciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal no obstaban para entrar al estudio de la constitucionalidad de la Ley de Participación Ciudadana, pues se trataba de preservar la supremacía constitucional.

El Ministro Gudiño indicó que la Ley de Participación Ciudadana excedió lo que le ordena la Constitución y el Estatuto de Gobierno,

pues la facultad para regular la participación de los partidos políticos en la integración de los Consejos Ciudadanos no excluye su derecho para postular candidatos.

No participa el Ministro del proyecto y se pronuncia por la procedencia de la acción y por la inconstitucionalidad de los preceptos materia de la litis.

6. *Intervención del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.* Al hacer uso de la palabra el Ministro Aguirre Anguiano, indicó que ya el Ministro Instructor había definido la materia electoral, pero en función de normas generales y no de normas constitucionales. La interpretación constitucional debe ser restrictiva al integrar el concepto electoral que contiene la Constitución. Existen valores políticos fundamentales en la democracia que no son materia electoral y que se actualizan como derechos sustantivos de carácter político e individual, a los que adjetiva la materia electoral.

La materia electoral reconoce, funcionaliza y desarrolla a los derechos políticos individuales, regula la elección de órganos del Estado y garantiza el acceso de los ciudadanos al poder.

La ley en estudio no es de carácter electoral, una ley instrumental que no reconoce derechos políticos no es electoral. El Ministro Aguirre Anguiano se pronunció por la procedencia de la acción y por la invalidez de las normas impugnadas.

7. *Intervención del Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.* El señor Ministro Ortiz Mayagoitia intervino expresando que a pesar de todas las manifestaciones formuladas en relación a lo que se debe entender como materia electoral, debe atenderse a la lógica y al sentido común. La elección de los Consejeros es electoral bajo estos principios y la definición del Ministro Góngora Pimentel, aunque concienzuda, es inconveniente por elevada y en consecuencia se inclina por la posición del Ministro Díaz Romero.

El Ministro Ortiz Mayagoitia hizo comparación con las resoluciones que toman algunos Jueces de Distrito al decidir sobre invasión de marcas, pues salen a la calle a tomar el parecer de los transeúntes a fin de que opinen sobre la confusión que pudiera existir entre una marca y otra. Así, siguiendo el sentido común, se debe concluir qué es y qué no es electoral.

Nos encontramos ante organismos que se integran y renuevan siguiendo un principio de representatividad y mediante el sufragio universal.

8. *Intervención del Ministro Mariano Azuela Güitrón.* El Ministro Azuela Güitrón fundó su voto indicando que en principio toda ley es constitucional, salvo prueba en contrario y salvo que una mayoría significativa opine lo contrario. Hizo reconocimiento de la intelectualidad del Ministerio Instructor Juventino V. Castro y Castro, quien después de haber dictado un auto de improcedencia, reformula su proyecto en este momento procesal para pronunciarse por la procedencia de la acción.

Indicó que en nuestra balbuceante democracia, si preguntamos qué es lo electoral al público, nadie dará respuesta satisfactoria. Lo electoral no es notorio, indudable y manifiesto y tenemos que reconocer que cada quien tendrá que dar un concepto basado, por un lado, en el método utilizado y, por otro, en la experiencia personal.

La materia electoral debe delimitarse de conformidad con el proceso legislativo y la forma en que se desarrolla.

La Constitución en sus artículos 41 y 105, vincula la materia electoral con los actos debatibles. La Suprema Corte de Justicia en su nuevo contexto constitucional de facultades plenas, debe reconocer de la constitucionalidad de todos los derechos, entre los que se incluyen los políticos. La Corte, en el sexenio del Presidente José López Portillo, tuvo la facultad de conocer de recursos en materia electoral y se pronunció en ellos; en el siguiente sexenio esa atribución se extinguió; en esa ocasión ya conoció de la materia electoral en la que incluso se tuvo que discernir sobre cuestiones de calificación de votos. Ahora no se decide sobre el triunfo o no de algún partido político, sino sobre la salvaguarda de los derechos políticos de los partidos en general y no de alguno de ellos en particular: se trata de la enarbolación del principio de supremacía constitucional sobre el que la Corte debe velar.

Cualquiera que sea la resolución de la Corte, quedará constancia del esfuerzo que ahora se ha hecho por tratar de asumir en su integridad las facultades de salvaguarda constitucional de que goza la Suprema Corte.

En suma, el Ministro Azuela se pronunció por la procedencia de la demanda.



9. *Intervención del Ministro Humberto Román Palacios.* El señor Ministro Román Palacios justificó su voto indicando que el proceso legislativo se compone de una serie de concertaciones, y los partidos deben resolver el problema de su participación en el propio proceso legislativo. La cuestión es de materia electoral y se pronunció por la improcedencia.

10. *Intervención de la Ministra Olga Sánchez Cordero.* Por último, la Ministra Olga Sánchez Cordero justificó su voto comenzando por decir que la autonomía de la Suprema Corte de Justicia se funda y se sustenta en sus propias resoluciones, pero que la misma Corte lamentablemente tiene el impedimento de conocer de cuestiones electorales y que con frustración se pronunciaba por la improcedencia de la acción; entre la Corte de Vallarta y la de Iglesias, se inclinaba por la de Iglesias, manifestó.

Una vez concluidas las participaciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la misma ordenó al Secretario General procediera a tomar la votación correspondiente.

El Ministro Azuela Güitrón hizo una moción indicando la conveniencia de que se votara en primer lugar por la procedencia de la acción, y de resultar afirmativa, deliberar y votar después sobre el fondo de la misma acción de inconstitucionalidad.

Aprobada la moción del Ministro Azuela se procedió a la votación, siendo el resultado de cinco Ministros a favor de la procedencia y seis en contra, por lo que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que la demanda presentada en vía de acción de inconstitucionalidad por una minoría parlamentaria de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en contra de los artículos 60 al 68 y 71 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, era improcedente por tratarse de una norma general de materia electoral, siendo éste el impedimento que establece la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se ordenó su archivo como asunto concluido.

La resolución con el engrose correspondiente se ordenó fuese elaborada por el Ministro Juan Díaz Romero, por ser su opinión expresada durante el debate del Pleno la más próxima a la que se votó.

El Ministro Instructor Juventino V. Castro y Castro solicitó que su proyecto no fuera utilizado como base para la resolución sino que el mismo se tomara como un voto particular, al tiempo que los restantes cuatro Ministros que se pronunciaron también por la procedencia de la acción y además por la inconstitucionalidad de las normas que la sustentaron anunciaron también la presentación de un voto particular.

De esta manera concluyó la audiencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que por primera vez conoció de una demanda de acción de inconstitucionalidad promovida con base en el nuevo texto del artículo 105 de la Carta Magna.

Es necesario señalar y resaltar la probidad intelectual del Ministro Juventino V. Castro y Castro, ya que en el proyecto presentado, con la maestría que le caracteriza y con un método impecable, se pronunció por la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, cuando en un principio había manifestado su opinión por la notoria improcedencia de la misma, defendiendo además su proyecto con gran determinación al grado de solicitar que el mismo, al decidirse la acción, fuese tomado como un voto particular y no como base para la resolución. Por otro lado las intervenciones de los ministros Mariano Azuela y Genaro Góngora aportaron a la discusión elementos importantes e históricos sobre la defensa constitucional y jurisdiccional en nuestro país de los derechos políticos, cuyo debate sin duda no ha concluido.

Es también de resaltar el hecho muy significativo de que haya habido prácticamente un empate en la votación sobre la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, seis a favor cinco en contra, sólo roto por el voto del Presidente de la Suprema Corte, don Vicente Aguinaco, único ministro que no fundó ni motivó su voto durante el debate.

## 6. CONSIDERACIONES FINALES

Los autores del presente artículo consideramos que el papel que la Suprema Corte ha empezado a desempeñar resulta de la mayor importancia en la consolidación y fortalecimiento del Estado de Derecho en nuestro país. Como lo hemos dejado anotado en la primera parte, los actores permanentes de esta nueva justicia constitucional, como el Tribunal Supremo y el Procurador General de la República, y los eventualmente contenciosos, como los órganos parlamentarios o las entidades de poder, deben asumir con total responsabilidad sus papeles.

pues de otra manera será poco probable que apoyen el fortalecimiento de las instituciones democráticas en nuestro país.

Con pleno respeto a la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y con el más absoluto reconocimiento al esfuerzo desplegado por cada uno de los participantes en el proceso constitucional llevado a cabo con motivo de la acción de inconstitucionalidad 1/95, nos permitimos realizar los presentes comentarios.

De la participación de los actores en este nuevo proceso de justicia constitucional resalta la seriedad con que cada uno asumió el papel que le correspondía: la minoría parlamentaria de la Asamblea de Representantes que fue la parte actora, así como los demandados: la propia Asamblea de Representantes, el Jefe del Departamento del Distrito Federal y el Presidente de la República; también el *amicus curiae*, el Procurador General de la República, todos ellos, además de los Ministros de la Corte, dieron muestras de independencia de criterio e imprimieron al litigio un elevado nivel. Esto es, sin duda, alentador y abona la esperanza de que las nuevas formas de la justicia constitucional irán contribuyendo, decididamente y desde la más alta judicatura del país, a una evolución sana de la democracia y a un fortalecimiento del Estado de Derecho en México.

Sin embargo, es necesario manifestar algunas diferencias con el criterio final de la Suprema Corte, ya que la limitación consistente en la "materia electoral", impedimento que inmemorialmente la ha limitado para conocer de asuntos no sólo de índole electoral, sino también de derechos políticos en general, nuevamente aparece en el contexto de su novísimo revestimiento de Tribunal Constitucional, merece un tratamiento más exhaustivo pues debe ser delimitado por la misma, definiendo qué debe considerarse para los efectos de su competencia, como materia electoral.

En un análisis del contenido de las normas generales que se impugnaron, diversos actores (la minoría parlamentaria, el Procurador General de la República y los Ministros que votaron por la procedencia de la acción) concluyeron que las mismas revisten un contenido intrínsecamente político y no meramente electoral. Los derechos políticos deben diferenciarse de los electorales, como derechos ciudadanos preexistentes a la materia electoral y elevados al nivel constitucional. El derecho político que en concreto se alega como violentado es precisamente el de los ciudadanos para votar y ser votados, mismo que se traduce en la actividad de los partidos políticos que está prevista

en el artículo 41 constitucional y que los considera como entes de interés público cuya finalidad es precisamente la de 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*. Paradójicamente, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal pretende alcanzar esa misma finalidad, aunque prescindiendo de los partidos políticos o, cuando menos, confinándolos a un papel por demás secundario, prácticamente insignificante.

El Procurador General de la República tuvo la oportunidad de plantear a la Corte una circunstancia de la que, como se pudo palpar en el momento de la discusión en el Pleno, está bien consciente: el papel del Alto Tribunal debe asumirse plenamente, y está en sus manos determinar la constitucionalidad o no de cualquier acto normativo que llegue a atentar contra los principios que nuestro máximo ordenamiento ha logrado conservar en su seno.

En sus orígenes, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal votado por el Congreso de la Unión previó la participación de los partidos políticos en la elección de los Consejos Ciudadanos; una reforma rápida, previa a la primera aplicación del texto original, confundió posteriormente el texto de su artículo 123. Sin embargo, un análisis del citado precepto, aún con el texto reformado, lleva a la conclusión de que a pesar del cambio de su redacción no se anulaba por completo el derecho de los partidos políticos a postular candidatos a los puestos de consejeros ciudadanos. Efectivamente, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal fue autorizada por el propio Estatuto de Gobierno para reglamentar lo conducente a la participación ciudadana; sin embargo, ello no confería la facultad, exclusiva del Congreso de la Unión, de legislar en materia electoral para el Distrito Federal. Había que dejar de confundir la constitucionalidad o no del Estatuto, que no era materia de esta acción, con la constitucionalidad o no de la Ley de Participación Ciudadana, que contravenía flagrantemente a las disposiciones de los artículos 41 y 122 constitucionales, al vedar no la participación, sino el derecho ciudadano y político de que se postulasen miembros de los partidos políticos para la ocupación de las posiciones en los Consejos Ciudadanos.

La Asamblea de Representantes se arrogó una facultad de la que constitucionalmente carece, como lo es legislar en materia electoral, dio a luz a la Ley de Participación Ciudadana, que en alguna parte

regula la elección de los Consejos Ciudadanos como forma de participación de los ciudadanos en el gobierno del Distrito Federal.

Este punto, sin embargo, no fue tocado en la sesión del Pleno de 31 de octubre. La discusión fue en torno a los planteamientos que en primer término dejó en la tinta el Ministro Instructor, quien con honestidad entró al estudio del asunto y después de haber desechado la demanda por plena improcedencia, en su proyecto final, concluye que es procedente, por no tratarse las normas de materia electoral, aunque se pronunció por la validez y constitucionalidad de las normas controvertidas, toda vez que derivan del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, norma que se emitió conforme a la Constitución.

Esto significó un gran avance en el trámite de la acción de inconstitucionalidad y sin duda fue un factor importante para dar inicio al debate del Pleno, pues después de esa primera posición en que también se tuvo muy en cuenta la imprescindible premisa de dar al mundo jurídico constitucional un concepto de materia electoral, aunque fuera "a la manera penal", el Alto Tribunal dio entrada a un asunto de conculcación de derechos políticos, que no electorales.

Quienes se pronunciaron no sólo por la procedencia de la acción, sino por la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, fueron coincidentes en señalar la necesidad de que esta primera acción constituía una oportunidad histórica para la Corte de constituirse como un verdadero poder nacional y no sólo como un órgano que se limitase a dirimir conflictos entre particulares. Se trataba de defender derechos políticos ciudadanos, mismos que el Ministro Góngora Pimentel calificó como subjetivos e inherentes al hombre, y no de calificar elecciones o de pronunciarse por un partido u otro.

Los votos que se pronunciaron por la improcedencia de la acción, en virtud de considerar que se trataba de un asunto de materia electoral, no fueron ni siquiera en minoría significativos, sustentados en criterios amplios y concienzudos. Hubo quien dijo que era un asunto de sentido común, hubo quien lamentó que existiera la limitante de la materia electoral para el conocimiento de la Corte, pero no se establecieron las razones contundentes y bien delimitadas que sustentaran la globalidad del concepto "materia electoral" y porque en este caso no se trataba de derechos políticos subjetivos ciudadanos, sino meramente electorales.

Sólo el Ministro Juan Díaz Romero fue brillante en sus razonamientos, pero éstos no dejaron de ser contemplativos de la tradición de

vislumbrar a la materia electoral como un universo intocable y a los derechos políticos como fuera de la jurisdicción de la Suprema Corte. Son derechos desde muy antiguo consagrados en las sucesivas Leyes Fundamentales que México se ha dado, pero que han carecido durante años de protección judicial en el sistema jurídico mexicano.

Lo que vendrá tendrá que ser, tal vez, no una reforma que con empujones y dolores pueda llegar a quitar del camino el obstáculo que significa "la materia electoral" en el ámbito de competencia y, por ende, en el conocimiento de la Suprema Corte; sino una Corte que valerosa, autónoma y contundente asumirá todas las facultades que constitucionalmente tiene conferidas, dentro de las que se encuentra la más sublime: el control constitucional de los actos y de las normas que emanen de cualquier órgano de poder.

TESIS ADOPTADAS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CON MOTIVO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/95, EN CONTRA DE LOS ARTÍCULOS 60 AL 68 Y 71 DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, PROMOVIDA POR UNA MINORÍA PARLAMENTARIA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.

*ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. 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.

P. LXXII/05

Recurso de reclamación en la acción de inconstitucionalidad 1/95. Fauzi Hamdán 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.

*ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL DERECHO A POSTULAR CANDIDATOS PARA OCUPAR EL CARGO DE CONSEJEROS CIUDADANOS, DEMANDADO EN EJERCICIO DE AQUÉLLA, NO CONSTITUYE CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA. (LEY DE PARTICIPACIÓN 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.

P. LXXIII/95

Recurso de reclamación en la acción de inconstitucionalidad 1/95. Fauzi Hamdán 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.