



## La facultad legislativa en materia electoral en el Distrito Federal. Notas sobre la sentencia en la acción de inconstitucionalidad 5/99 contra el Código Electoral del Distrito Federal

Miguel Pérez López

Profesor-investigador del Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Azcapotzalco y profesor de Derecho Constitucional del Instituto de la Judicatura Federal

### I. INTRODUCCIÓN

La sentencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 5/99 contra el Código Electoral del Distrito Federal dio pie a un bloque de tesis de jurisprudencia partitivo en dos cuestiones relevantes respecto a la aplicación del encuadramiento constitucional de la capital de los Estados Unidos Mexicanos: la forma en que se desenvuelve la “duplicidad legislativa” en cuanto al reparto competencial local y los acotamientos de la facultad de la Asamblea Legislativa para expedir leyes en materia electoral.

El presente comentario sólo se abocará a la segunda de esas cuestiones, en cuanto cómo fue tratada en las respectivas tesis jurisprudenciales.

## II. EL ENCUADRAMIENTO CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL

La reforma político-electoral de 1996<sup>1</sup> incluyó una modificación del régimen constitucional del Distrito Federal, ampliamente desarrollado en el artículo 122<sup>2</sup> que, desde la reforma a la Ley Suprema de 1993, es el dispositivo donde está fincada la organización jurídica-política de la sede de los poderes de la Unión.

El marco constitucional vigente del Distrito Federal se caracteriza por conservar la repartición de competencias entre el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa planteado desde la reforma constitucional de 1993 relativa a la sede de los poderes federales, en lo tocante a la potestad legislativa local, reparto competencial que viene a ser una excepción del sistema instaurado en el artículo 124; cambiar a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en Asamblea Legislativa, manteniendo la atribución de facultades legislativas para el ámbito de la capital del país, ya establecidas desde la reforma de 1993; dotar a la nueva Asamblea Legislativa de facultades para expedir leyes en materia electoral, acordes con los principios enumerados en los incisos b) a i) de la fracción IV del artículo 116; circunscribir la potestad legislativa de la Asamblea, para ejercerla en los términos del Estatuto de Gobierno,<sup>3</sup> lo que no era establecido en la reforma de 1993; continuar la función del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, como referente normativo supremo para la entidad que regulará la estructura político-administrativa de los órganos de gobierno locales de la sede de los poderes de la Unión, considerado como una especie de "ley suprema" con respecto de las leyes que expida la Asamblea Legislativa y expedido por el Congreso de la Unión; sustitución del sistema de elección indirecta del Jefe de Gobierno local a otro directo y verificable cada seis años, y elección directa de los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, en que se dividirá el Distrito Federal, que sustituirán a las Delegaciones

---

<sup>1</sup> *Diario Oficial* de la Federación de 22 de agosto de 1996.

<sup>2</sup> Cuando en este comentario se haga referencia a artículos sin mencionar la ley, se entenderá que pertenecen a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

<sup>3</sup> Fracción V de la Base Primera del apartado C del artículo 122.

Políticas; adopción de principios para la estructura de la administración pública local; y distribución de facultades y deberes de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales; y establecimiento de una confusa distribución de atribuciones en materia de seguridad pública a diversos servidores públicos (el Presidente de la República asume el mando supremo de la fuerza pública, el Jefe de Gobierno queda como director de los servicios de seguridad pública y señalamiento de un servidor público que tendrá el mando directo de la fuerza pública local, que en la actualidad es el Secretario de Seguridad Pública).<sup>4</sup>

De lo anterior, importa subrayar la forma de asignación de la potestad legislativa local entre el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa, como lo he explicado en otras ocasiones.<sup>5</sup> Frente al sistema de distribución de competencias del Estado federal mexicano, señalado en el artículo 124, el sistema para el Distrito Federal es diferenciado y excepcional. El reparto de la función legislativa para la capital de la República deviene una bifurcación donde aparecen dos espacios competenciales diferenciados:

---

<sup>4</sup> Estas características del encuadramiento constitucional del Distrito Federal las he desarrollado en tres estudios: PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "Estudio sobre el artículo 122 constitucional", *Alegatos*, México, núm. 38, enero-abril de 1998, pp. 33-46, *Id.*, "El Derecho Local del Distrito Federal en el nuevo artículo 122 Constitucional", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 2, junio de 1998, pp. 251-269, e *Id.*, "La reforma política del Distretto Federale messicano" en GHIRINGHELLI, Robertino (coord.), *Aspetti del Federalismo Messicano*, Milán, Giuffré Editore, 2000, pp. 61 a 86. Ha sido escasa la doctrina sobre la reforma de 1996 sobre el Distrito Federal, en particular cf. ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Oxford, 1999, pp. 468-482; BECERRA, Ricardo, SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José, *La reforma electoral de 1996*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 215-220; RÍOS ESTAVILLO, Juan José, "Comentario al artículo 122", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, tomo II, 11ª edición, México, Editorial Porrúa-UNAM, 1997, pp. 1243-1262, y ROQUE FOURCADE, Elsa, "La organización del Distrito Federal: primeras reflexiones sobre la reforma constitucional", *Alegatos*, México, núm. 34, septiembre-diciembre de 1996, pp. 651-656.

<sup>5</sup> *Vid.* PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "Estudio sobre el artículo 122 constitucional", *Alegatos*, México, núm. 38, enero-abril de 1998, pp. 33-46, e *Id.*, "El Derecho Local del Distrito Federal en el nuevo artículo 122 Constitucional", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 2, junio de 1998, pp. 251-269.

- a) Una competencia *definida, taxativa y condicionada* para la Asamblea Legislativa, y
- b) Una competencia *residual, libre y abierta* para el Congreso de la Unión, como legislador local.

Estos adjetivos de las competencias se explican de la siguiente forma. La Asamblea Legislativa tiene una competencia legislativa *definida*, en virtud de que el artículo 122 fija concretamente las materias sobre las cuales puede legislar; *taxativa*, ya que son enumeradas en forma clausa las materias que abarcará la actividad legislativa de la Asamblea, tanto en el artículo 122, como en otros preceptos (v. gr. la fracción IV del artículo 31, en materia tributaria), sin posibilidades de emplear facultades implícitas, y *condicionada* a que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal reitera exactamente las materias sobre las que el órgano legislativo local<sup>6</sup> podrá legislar.

La función legislativa local del Distrito Federal atribuida al Congreso de la Unión, frente a la desarrollada por la Asamblea Legislativa, deviene *residual*, en virtud de que puede legislar en aquellas materias que no sean expresamente conferidas a la Asamblea; *libre* en atención a que las materias susceptibles de ser legisladas por el Congreso superan la enumeración detallada, y *abierta* en cuando a que la potestad legislativa del Congreso está apoyada directamente en la Constitución federal, sin subordinarse al Estatuto de Gobierno que él mismo expide. Esta caracterización la he denominado "duplicidad legislativa" del Distrito Federal.<sup>7</sup>

De la reforma de agosto de 1996 también sobresale el traslado de la facultad legislativa en materia electoral para la Asamblea local, anteriormente atribuida al Congreso de la Unión, en lo tocante a la renovación democrática de la Asamblea de Representantes. Esta elección era regulada por disposiciones específicas del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. La nueva atribución de la

---

<sup>6</sup> PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "Estudio ..." *cit. supra* nota 4, p. 37.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 38.

Asamblea Legislativa para regular las elecciones locales en el Distrito Federal quedó establecida en el inciso f) de la fracción V de la Base Primera del Apartado C del artículo 122 y sujeta a las siguientes limitaciones constitucionales:

- a) Deberá ejercerse conforme a las bases establecidas en el Estatuto de Gobierno y a éste se le tendrá como norma superior inmediata a la ley electoral del Distrito Federal, como ya quedó dicho anteriormente.
- b) Las bases prescritas en el Estatuto de Gobierno sobre la materia electoral tomarán en cuenta los principios enunciados en los incisos b) a i) de la fracción IV del artículo 116, incorporados en la misma reforma de 1996 y que las Constituciones y leyes de los Estados de la Unión deben atender, a efecto de garantizar uniformemente la función electoral en el país. Dichos principios están desglosados de la siguiente manera: 1) que la función electoral a cargo de las autoridades competentes esté sometida a los principios de *legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia*; 2) que las autoridades a cargo de la organización de las elecciones y los tribunales electorales gocen de *autonomía* en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; 3) el principio de *legalidad* será garantizado mediante un sistema de medios de impugnación de todos los actos y resoluciones electorales, así como con la tipificación de delitos y el señalamiento de faltas en materia electoral, con la determinación de las sanciones que por ello deban imponerse; 4) el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales fijará los plazos para el desahogo de todas las instancias impugnativas, y 5) el principio de equidad regirá respecto a los partidos políticos en cuanto a su financiamiento, la suministración de apoyos durante los procesos electorales, el acceso a los medios de comunicación social, y la fijación de los criterios para determinar los límites a las erogaciones que realicen en sus campañas electorales, los montos máximos de las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos de vigilancia del origen y uso de sus recursos.

- c) Que la ley electoral del Distrito Federal debe tomar en cuenta prescripciones específicas para el proceso de renovación del órgano legislativo local: 1) establecer los términos para que los diputados a la Asamblea Legislativa sean elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto; 2) los requisitos para ser diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los exigidos para ser diputado federal, 3) a la Asamblea y sus diputados les serán aplicables, en lo que sea compatible, las disposiciones respecto a la existencia del suplente por cada diputado propietario, la no reelección para el período inmediato y la expedición de la convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros, así como la forma de cubrir las vacantes de los diputados electos a través del principio de presentación proporcional, por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista respectiva; 4) atender para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, las disposiciones de los artículos 41, 60 y 99; 5) considerar el sistema de asignación de curules de representación proporcional por el cual al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación local, le serán asignados diputados de representación proporcional suficientes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.
- d) La ley electoral del Distrito Federal regirá la elección del Jefe de Gobierno y de los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. No debe escapar que los requisitos para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deben estar señalados por el Estatuto de Gobierno, ordenamiento que debe considerar algunos previstos constitucionalmente. Lo mismo ocurre para el caso de los titulares de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales.
- e) En los procesos electorales locales del Distrito Federal, sólo pueden participar los partidos políticos con registro nacional, con lo cual queda excluido el surgimiento de partidos políticos locales.

- f) Finalmente, tenemos disposiciones transitorias de la reforma constitucional de 1996 que condicionan la facultad electoral de la Asamblea Legislativa: 1) entraría en vigor el 1 de enero del 1998, por lo que 2) para la elección del Ejecutivo y Legislativo locales en 1997, sería aplicado el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mientras que 3) respecto a la elección de los titulares de los órganos político-electorales se realizaría en forma indirecta en 1997, en los términos que señale la ley (que para este caso fue la orgánica de la Asamblea Legislativa), y la elección directa entraría en vigor el 1 de enero del 2000.

La Asamblea Legislativa expidió el Código Electoral del Distrito Federal el 15 de diciembre de 1998.<sup>8</sup> En esta nueva época del órgano legislativo de la sede de los poderes federales, la mayoría de sus diputados pertenecen al Partido de la Revolución Democrática (PRD), que también tiene la Jefatura de Gobierno local, a partir de la primera aplicación del ejercicio democrático de julio de 1997. La aprobación del Código Electoral fue sólo con el voto de los diputados del PRD y del Partido del Trabajo, teniendo en contra los de las bancadas del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y de los Partidos Acción Nacional y Verde Ecologista de México.

### III. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 5/99.

La reforma constitucional en materia judicial de 1994 instauró las acciones de inconstitucionalidad en el artículo 105, dirigidas a ser un control de la regularidad constitucional de las leyes federales y locales, así como de los tratados internacionales, a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con exclusión expresa de las leyes electorales. La citada reforma político-electoral de 1996 abatió la exclusión de las leyes electorales federales y locales, legitimando a los partidos políticos nacionales y de los Estados para ejercer la acción de

---

<sup>8</sup> Publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de 5 de enero de 1999.

inconstitucionalidad contra dichos ordenamientos ante la Suprema Corte de Justicia.

El presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI promovió la acción de inconstitucionalidad contra el Código Electoral del Distrito Federal expedido por la Asamblea Legislativa. Mediante la referida demanda se impugnaron diversas disposiciones del Código Electoral por estimar que se contravenía el sistema-expreso de asignación competencial del ejercicio de la función legislativa en el Distrito Federal previsto en el artículo 122, esencialmente en lo relativo a:

- a) La integración de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, al crear los Concejos de Gobierno en el Código Electoral, lo cual se consideraba era propio del Estatuto de Gobierno.
- b) El establecimiento de agrupaciones políticas locales con los mismos derechos y prerrogativas que los partidos políticos nacionales.
- c) La disposición de que los partidos políticos contarían con tiempo gratuito en radio y televisión, por considerar que invadía facultades exclusivas del Congreso de la Unión.
- d) La previsión de la pérdida de registro de los partidos políticos por fusiones con otro partido político o con una agrupación política local o por sanción impuesta por el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal.
- e) La regulación de un medio de impugnación por actos o resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación libre y pacífica que, según el partido actor, corresponde exclusivamente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- f) El otorgamiento de facultades al Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal y a la Asamblea Legislativa para determinar el número de distritos uninominales en que habrá de dividirse el territorio de la capital de la República.

Radicada la acción, fue designado como ponente el ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, quien admitió la demanda, emplazó a las

partes señaladas como responsables para que rindiesen su informe, al Procurador General de la República para que formulase su pedimento y a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le fue requerida su opinión. El Pleno del Alto Tribunal dictó sentencia el día 11 de marzo de 1999. De los diecisiete conceptos de invalidez formulados en la demanda del PRI, la Suprema Corte de Justicia consideró fundados cinco, resolviendo por unanimidad de votos, salvo en lo tocante al quinto concepto de invalidez, donde los ministros Genaro David Góngora Pimentel y Sergio Salvador Aguirre Anguiano expresaron que la impugnación enderezada contra el último párrafo del artículo 11 del Código Electoral del Distrito Federal era infundada, manifestando que formularían voto de minoría.<sup>9</sup>

Consecuentemente fue declarada la inconstitucionalidad de la ley electoral local, en lo tocante a la creación de los Concejos de Gobierno, la regulación del registro de la lista de candidatos a diputaciones locales por el sistema de representación proporcional, la facultad del Consejo General del Instituto Electoral local para prestar apoyo logístico a los partidos políticos en el desarrollo de sus procesos internos de selección de dirigentes y candidatos, la restricción a la libertad ocupacional de los miembros del servicio profesional electoral del Instituto Federal Electoral para integrarse al servicio similar del Instituto local, y el establecimiento de un mecanismo aleatorio para designar a los integrantes del Consejo General del Instituto Electoral y a los magistrados del Tribunal Electoral del Distrito Electoral.

En atención a lo dispuesto por la sentencia de la Suprema Corte de Justicia, en esta acción de inconstitucionalidad, el Congreso de la Unión procedió a reformar el Estatuto de Gobierno a efecto de regular lo concerniente a la integración y funcionamiento de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, que conservaran la denominación de Delegaciones y serán encabezadas por

---

<sup>9</sup> La sentencia fue publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo IX, marzo de 1999, acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, pp. 469-857. El voto de minoría de los ministros Góngora Pimentel y Aguirre Anguiano, *ibidem*, pp. 857-861.

Jefes Delegacionales<sup>10</sup>. La Asamblea Legislativa puso a tono el Código Electoral a partir de la declaración de inconstitucionalidad y lo reformó.<sup>11</sup>

#### IV. LAS TESIS DE JURISPRUDENCIA SOBRE LA FACULTAD LEGISLATIVA EN LA MATERIA ELECTORAL EN EL DISTRITO FEDERAL.

Los artículos 43 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 establecen que las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias recaídas en las acciones de inconstitucionalidad aprobadas por cuando menos ocho votos adquieren naturaleza de jurisprudencia, lo cual explica el gran número de tesis de jurisprudencia emitidas a partir de la sentencia de inconstitucionalidad que nos ocupa. De la decisión del Alto Tribunal se derivaron 23 tesis de jurisprudencia. Como se advirtió en el inicio de este comentario, el objeto de estudio sería el posicionamiento de la Suprema Corte de Justicia sobre las 22 tesis relacionadas con el objeto de este comentario.<sup>12</sup>

La tesis P./J. 49/99, con rubro “DISTRITO FEDERAL. AL CONGRESO DE LA UNIÓN LE CORRESPONDE LEGISLAR EN LO RELATIVO A DICHA ENTIDAD, EN TODAS LAS MATERIAS QUE NO ESTÉN EXPRESAMENTE CONFERIDAS A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”,<sup>13</sup> puede tenerse como la tesis matriz de las restantes al desarrollar la idea de un reparto de competencias, excepcional en el federalismo mexicano, basado en un régimen expreso y cerrado de facultades para la Asamblea Legislativa, enumeradas en la fracción V de la Base Primera del apartado C del artículo 122,

---

<sup>10</sup> *Diario Oficial* de la Federación de 14 de octubre de 1999.

<sup>11</sup> *Gaceta Oficial* del Distrito Federal de 15 de octubre de 1999.

<sup>12</sup> Las tesis aparecieron en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo X, agosto de 1999, acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, pp. 545-566, y en el *Informe de labores 1999. Anexo Jurisprudencia*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999, pp. 44-63.

<sup>13</sup> *Semanario Judicial...*, *ibidem*, p. 546.

además de las que expresamente le confiera la Ley Fundamental, y la previsión de un reserva a favor del Congreso de la Unión respecto de las materias no atribuidas de forma explícita a la Asamblea Legislativa, “lo que significa que las facultades de la Asamblea son aquellas que la Carta Magna le confiere expresamente y, las del Congreso de la Unión, las no conferidas de manera expresa”.<sup>14</sup>

Esta tesis confirma la existencia de una asignación de competencias legislativas especial dentro del sistema federal mexicano, distinto al señalado en el artículo 124. Como en otra ocasión comenté, estamos ante “un reparto de competencias *sui generis* y de excepción, constituido desde la reforma de 1993”.<sup>15</sup>

Las restantes tesis jurisprudenciales se pueden clasificar en los siguientes agrupamientos temáticos electorales: principios rectores de la función electoral, partidos políticos y agrupaciones políticas locales, funciones del Instituto Electoral local, contencioso electoral y presuntas violaciones a garantías individuales por el Código Electoral de la capital del país.

#### *a) Principios rectores en materia electoral*

Primero tenemos las tesis que consideraron que el Código impugnado no contradecía a la Constitución Federal, que veremos en razón del orden consecutivo del Código.

En la tesis P./J. 71/99<sup>16</sup> se consideró que el principio de certeza no resultaba transgredido, a pesar de la confusión sobre la diversidad de fechas de inicio del proceso electoral que aparecían en los artículos 58, 59 y 137 del Código Electoral en virtud de la interpretación sistemática de dichas disposiciones legales, contrario a lo sostenido por el partido político actor en el pedimento del Procurador General de la

---

<sup>14</sup> *Idem*.

<sup>15</sup> Pérez López, Miguel, “Estudio...”, *op. cit. supra* nota 4, p. 36. En el pedimento del Procurador General de la República emitido con motivo de esta acción de inconstitucionalidad se reitera esta idea, *cf. op. cit. supra* nota 9, pp. 655 y 656.

<sup>16</sup> *Semanario Judicial... cit. supra* nota 11, 549.

República. En este particular, fue constante la aseveración de dichas partes y de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) sobre algo que resultaba evidente: la técnica legislativa defectuosa del Código Electoral del Distrito Federal.

La tesis P./J. 65/99<sup>17</sup> igualmente establece la conformidad del Código Electoral con la Ley Suprema, en cuanto al establecimiento de los recursos de apelación y de revisión en dicho ordenamiento local, con lo que se somete al principio de legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades del Instituto Electoral del Distrito Federal, por lo que no hay trasgresión al principio de que la ley electoral garantizará el establecimiento de un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten al principio de legalidad.

La Suprema Corte de Justicia, en la tesis P./J. 63/99,<sup>18</sup> tampoco consideró que la creación de una causa de nulidad de una elección el que un partido político que obtenga la mayoría de votos sobrepase los topes de gastos de campaña, así como las sanciones a que se haría acreedor, vulnerasen el principio de legalidad en la materia electoral.

En cuanto a las tesis basadas en las consideraciones del Alto Tribunal derivadas de la inconstitucional del Código Electoral tenemos las siguientes tesis:

Según la tesis P./J. 55/99,<sup>19</sup> es declarado inconstitucional el último párrafo del artículo 11 del Código impugnado en cuanto se faculta a los partidos políticos a optar por un registro previo en el que se definan los nombres de sus candidatos o por los mejores porcentajes de sus candidatos uninominales que no obtuvieran el triunfo en su distrito, o incluso por un sistema que conjugue los dos anteriores; en el último de dichos supuestos, la lista se integrará con la mitad de las opciones antes referidas de manera alternativa, comenzando con los candidatos de las listas previamente registradas, porque con ello se contraviene el principio de certeza, en virtud de que:

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, pp. 556 y 557.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 547.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 554.

“...los partidos políticos, una vez que conozcan el resultado de las elecciones de los candidatos uninominales y adviertan que no resultaren triunfadores en su distrito, puedan integrar una lista con esos candidatos o con éstos y los registrados en la lista de representación proporcional, lo que hace patente, sin lugar a dudas, que se trata de listas no votadas, lo cual de suyo le quita el carácter de definitivo al registro de listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional”.<sup>20</sup>

Sobre esta cuestión, la Sala Superior del TEPJF opinó que no había tal inconstitucionalidad, mientras que el Procurador General de la República si consideró que era fundado el planteamiento del PRI.

El Tribunal en Pleno en su tesis P./J. 57/99<sup>21</sup> estableció la inconstitucionalidad del artículo 61 del Código Electoral del Distrito Federal, que contenía la facultad del Consejo General del Instituto Electoral local para celebrar convenios de asesoramiento y de apoyos logísticos, a petición de los partidos políticos, ya que se estimó que atentaba contra los principios de imparcialidad e independencia, “pues al otorgar apoyo a los partidos políticos que lo requieran, se involucrarán aspectos subjetivos que harán dudar de su independencia y autonomía”. Nuevamente, resaltan discrepancias entre la Sala Superior del TEPJF y el pedimento del Procurador: la opinión del Tribunal fue en el sentido de que tal facultad era apegada a la Constitución, mientras en el pedimento se consideraba lo contrario.

En la última tesis englobada en la temática de los principios electorales, la P./J. 59/99<sup>22</sup> tildó de inconstitucional el procedimiento aleatorio para la designación de consejeros y magistrados electorales del Distrito Federal establecido en los artículos 55, fracción I, y 224, inciso E, de la ley electoral impugnada, ya que dicho procedimiento contraviene tanto la Ley Suprema como el Estatuto de Gobierno.

---

<sup>20</sup> *Loc. cit.*

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 550.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 558.

*b) Partidos políticos y agrupaciones políticas locales.*

El conjunto de siete tesis que abarcan estas cuestiones coinciden en señalar diferencias entre estas formas de asociación política y delimitar competencias para la Asamblea Legislativa. Conforme a la jurisprudencia generada, los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas locales tienen características y fines diversos, ya que los primeros están registrados ante las autoridades federales y tienen como fin intervenir en la renovación periódica del poder político mediante la elección popular, las segundas son “formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática, cultura política, a la creación de una opinión pública mejor informada y que serán un medio para la participación, el análisis, discusión y resolución de los asuntos políticos de la ciudad”, sin tener posibilidad de intervenir, directa o indirectamente, en las elecciones (tesis P./J. 62/99);<sup>23</sup> consecuentemente dentro de la idea del Estado social democrático, debe evitarse la consideración de que los partidos políticos son la única vía de participación política, “pues no existe precepto constitucional que así lo prevea”, por lo que la Asamblea Legislativa no transgrede ni la Constitución federal ni el Estatuto de Gobierno, al regular a las agrupaciones políticas locales como formas de participación ciudadana, distintas de los partidos políticos, como en lo concerniente a su actividad permanente que deba ser objeto de fiscalización o revisión, al otorgamiento de ciertas prerrogativas, su régimen financiero (tesis P./J. 51/99 y P./J. 54/99),<sup>24</sup> así como prohibir que las personas jurídicas mexicanas de cualquier naturaleza realicen donativos o aportaciones a las asociaciones políticas (tesis P./J. 69/99);<sup>25</sup> en cambio, cuestiones como la atribución del Instituto Electoral local para resolver sobre la cancelación del registro de los partidos políticos fusionados y la suspensión o cancelación de un partido político, son cuestiones diversas a su participación en las elecciones locales, que no atañe regular a la Asamblea Legislativa (tesis P./J. 53/99);<sup>26</sup> y sí en cambio, el órgano legislativo local puede establecer en el Código Electoral una causal

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 565.

<sup>24</sup> *Ibid.*, pp. 560 y 561.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 548.

de nulidad en caso de que un partido político hubiese excedido en el tope de los gastos de campaña, generando un impedimento al partido responsable para intervenir en la elección extraordinaria respectiva, sin que esto sea interpretado como una limitación a su derecho para contender en las elecciones locales del Distrito Federal (tesis P./J. 67/99).<sup>27</sup>

Es notorio que el conjunto jurisprudencial anterior refleja las permisiones y limitaciones constitucionales impuestas a la Asamblea Legislativa para regular la intervención de los partidos políticos nacionales en los procesos de elección democrática del Distrito Federal, tal como fueron anotados en los prolegómenos de este comentario.

### *c) Funciones del instituto electoral del distrito federal*

Sobre esta materia se estimó que el Código impugnado por la minoría parlamentaria priísta en la Asamblea no contravenía la Constitución, en cuanto que el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal tiene facultades para proponer el número de distritos electorales uninominales y fijar su circunscripción (tesis P./J. 56/99);<sup>28</sup> que la facultad de dicho Consejo General para presentar propuestas de reforma en materia electoral no es equiparable con el derecho de iniciar leyes (tesis P./J. 68/99),<sup>29</sup> lo cual por cierto resulta contradictorio con una tesis aislada generada en el amparo promovido por Manuel Camacho Solís contra la reforma electoral de 1996, donde se considera que una iniciativa resulta ser una mera "propuesta",<sup>30</sup> y que la votación calificada de la Asamblea para remover a los consejeros y magistrados electorales no implica la creación de un sistema de responsabilidades de los servidores públicos electorales (tesis P./J. 61/

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 563.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 545.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 552.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 555.

<sup>30</sup> Ver la tesis aislada PLXIX/99, rubro: "INICIATIVA DE LEYES Y DECRETOS, SU NATURALEZA JURÍDICA" en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo X, septiembre de 1999, Pleno, p. 7 a 14.

99).<sup>31</sup> De esta manera, se ratificaron los fundamentos constitucionales de la Asamblea como órgano legislador de la materia electoral local.

*d) contencioso electoral*

En esta cuestión tenemos tres tesis: una dedicada a la competencia de la Asamblea Legislativa para crear un medio de impugnación electoral, la segunda sobre el auxilio de las autoridades federales y locales hacia el Tribunal Electoral del Distrito Federal y la última a justificar una causal de nulidad.

La tesis P./J. 64/99<sup>32</sup> expone que el órgano legislativo local de la Ciudad de México tiene facultades para regular el medio de impugnación necesario contra los actos o resoluciones que afecten derechos políticos-electorales de los ciudadanos, como es el recurso administrativo de revisión previsto en el Código Electoral del Distrito Federal.

En la tesis P./J. 70/99 es expuesta de ausencia de inconstitucionalidad en el otorgamiento de facultades al presidente del Tribunal Electoral capitalino para que requiera el auxilio de las autoridades federales o locales, sin que esto se interprete como una imposición de cargas u obligaciones a estas autoridades, ya que el Código Electoral establece una coordinación y cooperación de los poderes y órganos de gobierno, independientemente de su espacio competencial.

La tesis P./J. 66/99<sup>33</sup> explaya la causa de nulidad de elecciones cuando el partido político con mayoría de votos haya sobrepasado los topes de gastos de campaña, misma que debe acreditarse plenamente y que el exceso sea determinante para el resultado de la elección, deformando la conciencia del votante. Dicho supuesto normativo del Código reclamado, de acuerdo con el Máximo Tribunal, resulta apegado a la Constitución.

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 559.

<sup>32</sup> *Ibid.*, pp. 564 y 565.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 559 y 560.

*e) Garantías individuales y la materia electoral local*

Tenemos dos tesis jurisprudenciales: la tesis P./J. 60/99 determina que la regulación del Código Electoral de la difusión de los resultados de las encuestas o sondeos de opinión no violenta la garantía de libertad de imprenta<sup>34</sup> y la tesis P./J. 58/99 fija la inconstitucionalidad del inciso B del artículo octavo transitorio de la ley electoral del Distrito Federal, que impide a los miembros del servicio profesional electoral pasar a formar parte del servicio electoral capitalino, porque resulta abiertamente afectada la garantía de libertad ocupacional otorgada por el artículo 5.<sup>35</sup>

V. COMENTARIOS FINALES

La acción de inconstitucionalidad 5/99 puso de relieve los siguientes puntos:

- a) Que la reforma constitucional de agosto de 1996 que incorporó la materia electoral a las acciones de inconstitucionalidad, junto con la del establecimiento de un sistema de medios de impugnación para la defensa de los derechos políticos, ha resultado benéfica como *una garantía de la supremacía de la Constitución federal mexicana*.
- b) Que las mayorías parlamentarias, independientemente de su signo partidista, pueden incurrir en excesos constitucionales, políticos, económico-financieros o sociales, por lo que resulta adecuado proporcionar a las minorías de los poderes u órganos legislativos la legitimación para acudir al Tribunal Constitucional, a efecto de que éste determine si efectivamente la ley impugnada resulta contraria a la Carta Constitucional, a efecto de formular la declaración que corresponda, sin atender a los intereses particulares de los partidos contendientes en la disputa de inconstitucionalidad de una norma general. Esta es la

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, pp. 546 y 547.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 553.

idea central de la reforma constitucional en materia judicial que instaló en nuestra Ley Suprema a las acciones de inconstitucionalidad en la fracción II del artículo 105.

- c) Que la compleja estructura constitucional del Distrito Federal impone características, limitaciones y condiciones al ejercicio de las facultades de la Asamblea Legislativa, en especial la de expedir leyes, en nombre del *equilibrio* entre los poderes federales y los órganos locales de gobierno, que conviven en el espacio territorial de la Ciudad de México. La *democratización del gobierno local de la capital* debe verse aparejada con el establecimiento de *limitaciones jurídicas al ejercicio del poder* en cualquiera de sus manifestaciones, sea que provenga de los poderes federales con competencia local en el Distrito o de los órganos locales de gobierno, independientemente que sea la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno o el Tribunal Superior de Justicia, limitaciones que deben estar contenidas en la Ley Suprema.
- d) El entramado constitucional del Distrito Federal demuestra cuán limitada es la función legislativa de la Asamblea y qué riesgoso viene a ser que se pretenda ejercer el poder mayoritario, sin considerar las prescripciones especificadas por la Constitución, cuya primera función jurídico-política fue precisamente fijar el perímetro jurídico del ejercicio del poder político.
- e) Que la facultad de la Asamblea Legislativa para expedir ordenamientos en materia electoral está sujeta a limitaciones constitucionales de tipo variado, las cuales no es posible soslayar al momento de ejercerla. Pueden resultar bien intencionadas las leyes que traten de abrir los espacios del poder político; sin embargo el desconocimiento no mensurado o deliberado, pueden dar al traste con los avances democráticos. Asimismo resulta notable la incuria asumida por los actores políticos, en especial de parte del PRD, para enfrentar inmediatamente la sentencia de inconstitucionalidad y no proveer los cambios y adecuaciones pertinentes en el Estatuto de Gobierno y en el Código Electoral del Distrito Federal. Seis meses transcurrieron para que se llevaran a cabo los trabajos legislativos corres-

pondientes, a efecto de que las modificaciones estatutarias y legales estuvieran publicadas noventa días antes de la primera semana de enero del 2000 y cumplir con el mandato del tercer párrafo de la fracción II del artículo 105, en el sentido de que las leyes electorales deben publicarse noventa días antes de que inicie el proceso electoral.

- f) Es de esperarse que esta experiencia jurisprudencial contribuya en la preparación de las fuerzas políticas nacionales y locales para que eviten ordenamientos con deficiente técnica legislativa, aun cuando estos contengan una buena intención, sea en nombre de la libertad, la democracia o la justicia social. Que no asuman las posturas, los vicios y las indolencias que denuncian y critican y que han retrasado la transición democrática. Las mayorías parlamentarias no son “cheques sociales en blanco”.