

COMENTARIOS
JURISPRUDENCIALES

LA DISTRIBUCIÓN DE LA POTESTAD LEGISLATIVA LOCAL EN EL DISTRITO FEDERAL (ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 5/99 CONTRA EL CÓDIGO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL)

Miguel PÉREZ LÓPEZ*

I. INTROITO

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 donde resaltan dos cuestiones de sumo interés respecto a la aplicación del encuadramiento constitucional de la capital de los Estados Unidos Mexicanos: la forma en que se desenvuelve la “duplicidad legislativa” y los límites de la facultad de la Asamblea Legislativa para expedir leyes en materia electoral.

El presente comentario sólo se dedicará a la primera de esas cuestiones en cuanto a su trato en las respectivas tesis jurisprudenciales.

II. EL MARCO CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL

La reforma político-electoral de 1996¹ incluyó una modificación del régimen constitucional del Distrito Federal, ampliamente desarrollado en el artículo 122² que, desde la reforma de 1993, es el dispositivo donde

* Profesor e investigador del Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

1 *Diario Oficial de la Federación* de 22 de agosto de 1996.

2 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.

está fincada la organización jurídico-política de la sede de los poderes de la Unión.

El marco constitucional del Distrito Federal se caracteriza por:

1) 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.

2) Transformar 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, previstas desde la reforma de 1993.

3) Ampliar la competencia de la Asamblea Legislativa para expedir leyes en materia electoral, sujetándose a los principios enumerados en los incisos *b* a *i* de la fracción IV del artículo 116.

4) Limitar la potestad legislativa de la Asamblea, para ejercerla en los términos del Estatuto de Gobierno,³ misma que era inexistente en la reforma de 1993.

5) Mantener al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal como referente normativo expedido por el Congreso de la Unión 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.

6) Establecimiento de la elección directa del jefe de Gobierno local y de los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales en que se dividirá el Distrito Federal, en lugar de las delegaciones políticas, con lo que se avanzó sustancialmente en el proceso de democratización del gobierno local.

7) Inclusión de un conjunto 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.

8) Atribuir responsabilidades en materia de seguridad pública a diversos funcionarios: el presidente de la república asume el mando supremo de la fuerza pública, el jefe de Gobierno será director de los servicios de seguridad pública y un servidor público tendrá el mando

3 Fracción V de la base primera del apartado C del artículo 122.

directo de la fuerza pública local, que en la actualidad es el secretario de Seguridad Pública.⁴

De estas características básicas importa recalcar 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. Frente al sistema de distribución de competencias del Estado federal mexicano, señalado en el artículo 124 e inspirado en el modelo norteamericano, el sistema para el Distrito Federal es diferenciado y excepcional. El reparto de la función legislativa para la capital de la república viene a ser una bifurcación donde se establecen: *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.

Estas características se explican de la siguiente forma. La Asamblea local 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 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 reiterare exactamente las materias sobre las que el órgano legislativo local puede legislar.⁵

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

4 Estas características del encuadramiento constitucional del Distrito Federal las desarrollé en dos estudios: 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. Ha sido escasa la doctrina sobre la reforma de 1996 respecto al Distrito Federal, en particular *cfr.* Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford, 1999, pp. 468-482; Becerra, Ricardo *et al.*, *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*, 11a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1997, t. II, 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.

5 Pérez López, Miguel, “Estudio...” , *cit.*, nota 4, p. 37.

enumeración detallada, y abierta en cuanto 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.⁶

III. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 5/99

La reforma constitucional en materia judicial de 1994 creó 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 y legitimó a los partidos políticos para ejercer la acción de inconstitucionalidad contra dichos ordenamientos ante la Suprema Corte de Justicia.

El presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional (PRI) promovió la acción de inconstitucionalidad contra el Código Electoral del Distrito Federal expedido por la Asamblea Legislativa el 15 de diciembre de 1998,⁷ órgano donde 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 PRI y de los Partidos Acción Nacional y Verde Ecologista de México.

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:

1) La integración de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, al crear los Concejos de

⁶ *Ibidem*, p. 38.

⁷ Publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de 5 de enero de 1999.

Gobierno en el Código Electoral, lo cual se consideraba era propio del Estatuto de Gobierno.

2) El establecimiento de agrupaciones políticas locales con los mismos derechos y prerrogativas que los partidos políticos nacionales.

3) 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.

4) 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.

5) 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 solo al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

6) 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 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.⁸

⁸ La sentencia fue publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, novena época, t. 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.

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 Federal.

IV. LAS TESIS DE JURISPRUDENCIA SOBRE LA DUPLICIDAD LEGISLATIVA IMPERANTE 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 cuando menos por ocho votos, adquieren naturaleza de jurisprudencia, lo cual explica el gran número de tesis jurisprudenciales emitidas a partir de la sentencia la acción 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 la distribución de competencias legislativas para el ámbito del Distrito Federal, por lo que nos referiremos a las nueve tesis relativas al objeto de este trabajo.⁹

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”,¹⁰ podemos considerarla como la

⁹ Las tesis aparecieron en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, novena época, t. 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.

¹⁰ *Semanario Judicial...*, cit., nota 9, p. 546.

tesis matriz de las restantes que desarrollan la idea de un reparto de competencias 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, además de las que expresamente le confiera la ley fundamental, y la previsión de una reserva a favor del Congreso de la Unión respecto de las materias no atribuidas con 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”.¹¹

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”.¹²

La tesis P./J. 50/99, “Distrito Federal. El Congreso de la Unión es el único facultado para crear los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales de dicha entidad”,¹³ ratifica el sistema excepcional de reparto competencial, al excluir de la potestad asignada a la Asamblea Legislativa la facultad para establecer dichos órganos y atribuírsela al Congreso federal como parte del contenido del Estatuto de Gobierno, donde se regule la forma de integración, competencia y funcionamiento de los órganos político-administrativos y sus relaciones con el jefe de Gobierno, de acuerdo con lo dispuesto por la fracción II de la base tercera del apartado C del artículo 122.¹⁴

Las siguientes tesis se expresan en reiterar cómo la potestad legislativa de la Asamblea está subordinada al Estatuto de Gobierno, en virtud de lo establecido en el encabezado de la fracción V de la base primera del apartado C del artículo 122:

¹¹ *Idem.*

¹² Pérez López, Miguel, “Estudio...”, *cit.*, 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, *cfr. op. cit.*, nota 8, pp. 655 y 656.

¹³ *Semanario Judicial...*, *cit.*, nota 9, p. 546. En el desarrollo de la acción de inconstitucionalidad 5/99 se expresaron conceptos apuntaladores de esta jurisprudencia en el pedimento del procurador general de la república, *cfr. Semanario Judicial...*, *cit.*, nota 8, pp. 652-657.

¹⁴ *Cfr.* Pérez López, Miguel, “Estudio...”, *cit.*, nota 4, pp. 44 y 45.

1) Tesis P./J. 55/99:

Distrito Federal. El sistema de representación proporcional, que para la elección de los diputados a su Asamblea Legislativa prevé el artículo 11 del Código Electoral de la entidad, contraviene el principio de certeza consagrado en los artículos 122, apartado C, base primera, fracciones I y V, inciso f), de la Constitución general, y el 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.¹⁵

2) Tesis P./J. 59/99:

Distrito Federal. Los artículos 55, fracción I, segundo párrafo, y 224, inciso e), del Código Electoral local, que establecen un procedimiento aleatorio para la designación de consejeros y magistrados electorales, contravienen el artículo 122, apartado A, fracción II, apartado C, base primera, fracción V, inciso f), de la Constitución federal, porque no se sujetan a las bases establecidas en los artículos 125 y 132 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.¹⁶

3) Tesis P./J. 69/99: “Distrito Federal. El artículo 33, inciso e) de su Código Electoral, que prohíbe que las personas jurídicas mexicanas de cualquier naturaleza realicen donativos o aportaciones a las asociaciones políticas en él reguladas, no transgrede los artículos 122 de la Constitución federal y 122 del Estatuto de Gobierno de la entidad”.¹⁷

Sobre este particular, resulta interesante atraer el criterio interpretativo formulado por la Suprema Corte de Justicia concerniente a la potestad legislativa de la Asamblea y su posición frente al Estatuto de Gobierno:

...el régimen de facultades expresas que la Constitución consagra para la Asamblea Legislativa, no puede entenderse en un sentido restrictivo y literal, sino que, dentro del marco normativo, impuesto por el Estatuto de Gobierno, dicho órgano legislativo tiene libertad para expedir las normas que considere convenientes para regular de forma adecuada aquellas materias respecto de las cuales expresamente se le ha facultado en la Constitución... basta con que la Constitución expresamente faculte a la Asamblea Legislativa para le-

15 *Semanario Judicial...*, cit., nota 9, pp. 554 y 555.

16 *Ibidem*, pp. 558 y 559.

17 *Ibidem*, pp. 548 y 549.

gislar en una determinada materia, para que tenga libertad para dictar las normas que considere convenientes, sujetándose a las bases que al respecto establezca el Estatuto de Gobierno.¹⁸

Si bien es cierto que se proscribe un método interpretativo literal y restrictivo para desentrañar el sentido normativo de las facultades de la Asamblea Legislativa, la Suprema Corte de Justicia no deja de apreciar que el ámbito competencial del órgano legislativo local está sometido a las bases del Estatuto de Gobierno, aunque la actuación de la Asamblea para ejercer sus facultades es decidida por dicho ente deliberativo.

Las restantes tesis de jurisprudencia resaltan la especial sujeción de la facultad de la Asamblea Legislativa para expedir leyes en materia electoral para el Distrito Federal, tanto al artículo 122, como a los principios enumerados en los incisos *b* a *i* de la fracción IV del artículo 116.¹⁹

A) Tesis P./J. 54/99: “Distrito Federal. Su Asamblea Legislativa está facultada para expedir disposiciones sobre el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, sin que ello implique legislar en materia de radio y televisión”.²⁰

B) Tesis P./J. 57/99: “Distrito Federal. El artículo 61 de su Código Electoral, que establece la facultad del Consejo General del Instituto Electoral de dicha entidad para celebrar, a petición de los partidos políticos, convenios de asesoramiento y de apoyo logístico, vulnera los principios rectores del artículo 116 de la Constitución federal”.²¹

C) Tesis P./J. 63/99: “Distrito Federal. El artículo 219, inciso f), de su Código Electoral, que establece como 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 hará acreedor, no transgreden el principio de legalidad en materia electoral”.²²

D) Tesis P./J. 64/99, “Distrito Federal. Su Asamblea Legislativa tiene facultades para regular el medio de impugnación necesario contra actos o resoluciones que afecten derechos político-electorales de los ciudadanos”.²³

18 *Semanario Judicial...*, *cit.*, nota 8, p. 753.

19 Pérez López, Miguel, “Estudio...”, *cit.*, nota 4, p. 37.

20 *Semanario Judicial...*, *cit.*, nota 9, pp. 561 y 562.

21 *Ibidem*, pp. 550 y 551.

22 *Ibidem*, pp. 547 y 548.

23 *Ibidem*, pp. 564 y 565.

Con esto se integra la nueva facultad de la Asamblea para legislar en materia electoral a la idea dominante en la reforma político-electoral de 1996: uniformar en las entidades federativas (estados y Distrito Federal) las instituciones, principios y mecanismos de control y de protección de los derechos político-electorales que permitan condiciones equitativas a los partidos políticos y a la ciudadanía en los procesos de renovación de los poderes y órganos representativos locales.

Además, el apartado H del artículo 122 impone a las autoridades del Distrito Federal las prohibiciones y limitaciones que el pacto federal establece para los estados.

V. COMENTARIOS FINALES

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

1) 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.

2) 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 aparejado 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.

3) 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, con el propósito de que éste, sin atender a los intereses particulares de los partidos contendientes en la disputa

de inconstitucionalidad de una norma general, determine si efectivamente la ley impugnada resulta contraria a la carta constitucional, con el fin de formular la declaración que corresponda. Esta es la 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.

4) El entramado constitucional del Distrito Federal demuestra cuán limitada es la función legislativa de la Asamblea y que 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 limitar el ejercicio del poder político. **C**