

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN CONTRA DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE RECLAMACIÓN 76/2016-CA, DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 89/2016.

En sesión celebrada el dos de mayo de dos mil diecisiete, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió el presente recurso de reclamación en el que se analizó la legalidad del auto por el que desechó una demanda de controversia constitucional promovida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en contra del Instituto Electoral de esta entidad federativa, por falta de legitimación activa.

Presento este voto porque difiero de la determinación alcanzada por la mayoría de los Ministros en el sentido de confirmar el proveído impugnado, pues a mi juicio la controversia era procedente.

A. Fallo de la mayoría.

La problemática a resolver en el presente recurso consistía en determinar si la Asamblea Legislativa del Distrito Federal estaba legitimada para promover controversia constitucional, en contra de actos emitidos por un órgano constitucional autónomo local.

La resolución da respuesta negativa a tal planteamiento, dado que el artículo 105, fracción I de la Constitución General no prevé hipótesis alguna en la que proceda una controversia entre alguno de los poderes de una entidad federativa (Asamblea Legislativa) y un

VOTO PARTICULAR EN EL
RECURSO DE RECLAMACIÓN
76/2016-CA, DERIVADO DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
89/2016

órgano constitucional autónomo de ese mismo orden jurídico (Instituto Electoral), sin que obste a ello, el hecho de que el Instituto Electoral Local goce de autonomía en sus funciones e independencia en sus decisiones, toda vez que el criterio mayoritario del Tribunal Pleno¹ es en el sentido de que no es posible interpretar extensivamente el inciso l) de la fracción I del artículo 105 constitucional², ya que dicho precepto debe entenderse referido a los órganos constitucionales autónomos federales³.

Por lo tanto, la mayoría determinó que no se actualiza la hipótesis del inciso l) del mencionado precepto constitucional, porque la demanda fue promovida en contra de un acto del Instituto Electoral Local.

Asimismo, se declaró infundado el agravio de la Asamblea recurrente relativo a que se actualizaba el inciso h) del artículo 105 constitucional⁴ al ser el Instituto Electoral Local un órgano de gobierno

¹ Criterio plasmado en el recurso de reclamación 28/2015-CA, resuelto por el Tribunal Pleno el dieciocho de abril de dos mil dieciocho por mayoría de 8 votos. Los Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Laynez Potisek votaron en contra.

² **Artículo 105.-** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

(...)

l).- Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.

³ Cabe señalar que yo he votado en contra de dicho criterio en los recursos de reclamación 28/2015 (Tribunal Electoral de Morelos), 23/2016 (Tribunal de Justicia Administrativa de Morelos), 30/2016 (Tribunal Electoral de San Luis Potosí) y en las controversias constitucionales 44/2016 (Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro), 51/2015 (Comisión de Derechos Humanos de Morelos), 66/2016 (Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro), 54/2015 (Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana), y 26/2016 (Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro).

⁴ **Artículo 105.-** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

del Distrito Federal, en términos de la tesis P./J. 19/2007, de rubro: “*TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. AL SER UN ÓRGANO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL*”, puesto que a juicio de la mayoría, tal criterio interpretaba el inciso k) —hoy derogado— que preveía el supuesto de conflictos entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal, todo esto en el entendido de que el Distrito Federal era una entidad *sui generis* en la que no podía hablarse de un establecimiento tajante de tres poderes como en los Estados; condición que dejó de existir por la reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis que modificó la configuración política del Distrito Federal.

Asimismo, también resulta infundado el planteamiento relativo a que se aplique el inciso k) conforme al artículo segundo transitorio de la reforma constitucional citada, que dispone que las normas constitucionales sobre el Distrito Federal anteriores a la reforma están vigentes hasta en tanto entren en vigor aquellas que las sustituyan. Lo anterior, puesto que los numerales tercero a décimo séptimo transitorios hacen referencia a normas específicas que no incluyen la derogación de la fracción k) de la fracción I del artículo 105 constitucional.

Por la razón anterior, si el Distrito Federal fue modificado constitucionalmente para asimilarlo a una entidad federativa, es bajo esta naturaleza que debe ser analizada la procedencia de la controversia constitucional y no bajo la lógica del recurrente, por ende,

(...)

h).- Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

tampoco se actualizan los supuestos de los incisos h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional.

B. Motivos de disenso.

Respetuosamente difiero de la resolución alcanzada por la mayoría, pues considero que la causa de improcedencia con base en la cual se desechó la controversia no se actualiza y que, por el contrario, el conflicto que se planteó entre la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (aún denominada así en términos del régimen transitorio de la reforma que modificó el régimen constitucional de esta entidad federativa) y el Instituto Electoral de la propia entidad, sí era de los previstos en el artículo 105, fracción I, de la Norma Fundamental.

Como punto de partida, cabe destacar que en el fallo, la legitimación activa de la Asamblea Legislativa se hizo depender de la falta de legitimación pasiva de la autoridad demandada —Instituto Electoral del Distrito Federal—, a pesar de que esta Suprema Corte ha reiterado en varios precedentes⁵ que las entidades, poderes u órganos federales o locales que pueden ser demandados en la controversia constitucional no tienen que estar expresamente previstos en el

⁵ Véanse las tesis: P./J. 84/2000 de rubro: “**LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS.**”, Tesis: P./J. 109/2001 de rubro: “**SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO.**”, Tesis: P./J. 10/2004 de rubro: “**COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL, PUES EMITE RESOLUCIONES CON PLENA AUTONOMÍA.**”, Tesis: P./J. 52/2008 de rubro: “**INSTITUTO COAHUILENSE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL, PUES EJERCE SUS ATRIBUCIONES CON PLENA AUTONOMÍA.**”, Tesis: P./J. 15/2008 de rubro: “**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES EN VIRTUD DE QUE EMITE SUS DETERMINACIONES DOTADO DE PLENA AUTONOMÍA Y JURISDICCIÓN.**”

artículo 105 de la Constitución General, siempre y cuando se trate de órganos que dicten sus resoluciones con autonomía.

Conforme a dicho criterio, que no ha sido expresamente abandonado, un órgano o ente de los previstos en el artículo 105, fracción I, constitucional puede acudir a la controversia a demandar actos de otro que no esté previsto en los supuestos del referido precepto, siempre y cuando este último tenga un ámbito de autonomía para dictar sus resoluciones, de manera que lo relevante es que la parte actora cuente con legitimación activa.

En el caso, la Asamblea Legislativa es, desde luego, un poder de una entidad federativa y por tanto, su legitimación puede encuadrar en varios de los supuestos previstos en el artículo 105, fracción I, constitucional, pero con motivo de la reforma que transformó el régimen constitucional del Distrito Federal⁶, es necesario entender qué supuestos cobran relevancia para efectos de su legitimación activa.

A este respecto, uno de los planteamientos de la Asamblea recurrente consistía en que el supuesto de procedencia en este caso era el del inciso k) de la fracción I del artículo 105, que preveía la controversia entre “[d]os órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales”, pues si bien dicho inciso se encuentra derogado, conforme al régimen

⁶ Mediante el Decreto de reforma constitucional publicado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis en el Diario Oficial de la Federación, se reformó el artículo 122 de la Constitución para modificar el régimen político y jurídico del Distrito Federal para transformarlo en una entidad federativa denominada Ciudad de México, y se establecieron los nuevos órganos encargados de ejercer el gobierno, y la división territorial para efectos de su organización político-administrativa.

VOTO PARTICULAR EN EL
RECURSO DE RECLAMACIÓN
76/2016-CA, DERIVADO DE LA
CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL
89/2016

transitorio de la reforma política de la Ciudad de México⁷, le sigue siendo aplicable.

Dicho argumento a mi juicio debió declararse fundado, ya que el artículo quinto transitorio⁸ de la reforma constitucional en cita, establece que los órganos de gobierno electos en los años 2012 y 2015, como es el caso de la Asamblea Legislativa, permanecerán en funciones hasta la terminación del periodo para el cual fueron electos y que las atribuciones derivadas del Decreto de reforma constitucional no les serán aplicables, por lo que continúan sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales vigentes con antelación a la entrada en vigor de la reforma.

Por su parte, el segundo transitorio⁹ dispone que las normas constitucionales y legales aplicables al Distrito Federal que se encuentren vigentes a la entrada en vigor del Decreto, continuarán aplicándose hasta que inicie la vigencia de aquellos que lo sustituyan.

En estas condiciones, contrario a lo que afirma la mayoría, el supuesto de procedencia del inciso k) se encuentra vigente hasta en tanto se integren los nuevos órganos de gobierno de la Ciudad de México que sustituyan a los hoy vigentes, ya que dicho inciso es

⁷ **ARTÍCULO PRIMERO.-** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo disposición en contrario conforme a lo establecido en los artículos transitorios siguientes.

⁸ **ARTÍCULO QUINTO.-** Los órganos de gobierno electos en los años 2012 y 2015 permanecerán en funciones hasta la terminación del periodo para el cual fueron electos. En su desempeño se ajustarán al orden constitucional, legal y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal destinado a normar las funciones a su cargo, que hubiere emanado o emane de los órganos competentes. Las facultades y atribuciones derivadas del presente Decreto de reformas constitucionales no serán aplicables a dichos órganos de gobierno, por lo que se sujetarán a las disposiciones constitucionales y legales vigentes con antelación a la entrada en vigor del presente Decreto.

⁹ **ARTÍCULO SEGUNDO.-** Las normas de esta Constitución y los ordenamientos legales aplicables al Distrito Federal que se encuentren vigentes a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán aplicándose hasta que inicie la vigencia de aquellos que lo sustituyan.

precisamente el que regula el acceso a la controversia constitucional para el caso de los órganos de gobierno del Distrito Federal, por lo que se trata de una disposición constitucional previa a la reforma que otorga una atribución a dichos órganos, con lo que se surten plenamente los extremos de los artículos segundo y quinto transitorios.

Así, la procedencia de esta controversia se regía por el criterio de la tesis jurisprudencial P./J. 19/2007, de rubro: “*TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. AL SER UN ÓRGANO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL*” que utiliza la Asamblea recurrente para apoyar su legitimación activa, así como la pasiva del Instituto Electoral del Distrito Federal, por tratarse de un órgano autónomo local que desempeña una función constitucionalmente delimitada con autonomía e independencia¹⁰.

¹⁰ **Art. 122.-** La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

A. El gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución y a las bases siguientes:

(...)

VII. La Ciudad de México contará con los organismos constitucionales autónomos que esta Constitución prevé para las entidades federativas.

(...)

IX. La Constitución y las leyes de la Ciudad de México deberán ajustarse a las reglas que en materia electoral establece la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución y las leyes generales correspondientes.

Art. 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

(...)

IV.- De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

(...)

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

**VOTO PARTICULAR EN EL
RECURSO DE RECLAMACIÓN
76/2016-CA, DERIVADO DE LA
CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL
89/2016**

Consecuentemente, si la controversia constitucional fue promovida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a la que le siguen siendo aplicables las disposiciones constitucionales previas a la reforma político-constitucional de la Ciudad de México, debe reconocérsele legitimación activa en términos del inciso k), de la fracción I del artículo 105 constitucional.

Más aún, también en el caso de no admitirse que el inciso k) siga rigiendo para la Asamblea Legislativa, considero que era posible fundar la procedencia de la presente controversia en el inciso h) del artículo 105, fracción I, ya que la Asamblea Legislativa es uno de los poderes de una entidad federativa y si bien el Instituto Electoral no tiene la calidad de poder, sí es un órgano que actúa con independencia y autonomía en términos del artículo 116, fracción IV, inciso c) la Constitución, por lo que cobran aplicación los criterios flexibles que tradicionalmente han regido para efectos de la legitimación pasiva, pues solo de esa manera es posible tutelar de manera efectiva las competencias constitucionales de los poderes, entes u órganos previstos en el artículo 105, fracción I.

En todo caso, al ser necesaria una interpretación del artículo 105, fracción I, constitucional en relación con el régimen transitorio de la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, o en su caso, un análisis respecto de la posibilidad de demandar actos de un órgano constitucional autónomo en términos del inciso h) del mencionado precepto, la causa de improcedencia no podía calificarse de notoria y manifiesta, por lo que debió revocarse el acuerdo recurrido y ordenar

**VOTO PARTICULAR EN EL
RECURSO DE RECLAMACIÓN
76/2016-CA, DERIVADO DE LA
CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL
89/2016**

la admisión de la demanda de controversia constitucional promovida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

Se hace constar que esta foja corresponde a la parte final del voto particular que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la sentencia dictada en el recurso de reclamación 76/2016-ca, derivado de la controversia constitucional 89/2016.