

Orig.

PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

ASUNTO: Escrito inicial de demanda.

MINISTRAS Y MINISTROS INTEGRANTES DEL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

RECEBIDO  
SECRETARÍA DE JUSTICIA  
Y ENERGÍA

2012 JUL - 1 PM 2:44

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

MARKO ANTONIO CORTÉS MENDOZA, en mi carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, personalidad que acredito con copia certificada en la que consta el registros como Presidente del instituto político enunciados y con constancias expedidas por el Secretario Ejecutivo mediante la cual se comprueba que el Partido Acción Nacional es partido político nacional con registro vigente; señalando como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en A [redacted]

[redacted] designo como delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Ley Reglamentaria), a [redacted] (cédula profesional [redacted] 3), [redacted] (cédula profesional [redacted]) y [redacted] (cédula profesional [redacted]), respectivamente; autorizando conforme al artículo 4 de la citada Ley Reglamentaria, para oír y recibir notificaciones a los [redacted] o [redacted] es, [redacted] y [redacted] con el debido respeto comparezco para exponer:

Ahora bien, con la personalidad debidamente acreditada y con fundamento en lo dispuesto en la fracción II, inciso d), del artículo 105 de la Constitución Federal, así como en los artículos 59, 60, 61 y demás aplicables de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comparecemos respetuosamente ante esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, para promover **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** con el fin de plantear la contradicción entre diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Decreto que reforma, adiciona y deroga

"En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en los diversos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos."

2b1cc5c368cfd903cc868211b8b5da1126c051c359c463ee83bcb58105f8249

diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta de la Ciudad de México el 2 de junio de 2022.

## **ELEMENTOS DE LA DEMANDA**

En cumplimiento a lo establecido por el artículo 61 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se manifiesta lo siguiente:

### **I. NOMBRES Y FIRMAS DE LOS PROMOVENTES**

Se advierten en el proemio del presente escrito y en la parte final, correspondiente a las firmas.

### **II. ÓRGANOS LEGISLATIVOS Y EJECUTIVO QUE HUBIERAN EMITIDO Y PROMULGADO LAS NORMAS GENERALES IMPUGNADAS**

La norma impugnada, consistente en el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta de la Ciudad de México el 2 de junio de 2022, que fue aprobado por el Congreso de la Ciudad de México y promulgado por la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, Claudia Sheinbaum Pardo.

- a. Congreso de la Ciudad de México, con domicilio en Plaza de la Constitución No. 7, Centro Histórico, Delegación Cuauhtémoc, Ciudad de México, C.P. 15960.
- b. Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, con domicilio en Plaza de la Constitución #2, Colonia Centro, Ciudad de México, C.P. 06066.

### **III. NORMA GENERAL CUYA INVALIDEZ SE RECLAME Y EL MEDIO OFICIAL EN QUE SE HUBIERE PUBLICADO**

Se reclama la invalidez del “Decreto por el que se reforman los artículos 33; 36; el primer párrafo y la fracción IV del artículo 37; la fracción XI del artículo 50; las fracciones I, IV y V así como el último párrafo del artículo 59; el primer párrafo del art. 60; el artículo 61; la fracción IV del artículo 63; el artículo 64; la fracción IV del artículo 67; la fracción V del artículo 80; los incisos n) y ñ) de la fracción II, así como la fracción XVII del artículo 83; primer y último párrafo del artículo 94; primer párrafo, las fracciones XIII, XIV y XV del artículo 95; el artículo 103; el artículo 107; las fracciones I, II, IV, VII, VIII y IX del artículo 109; tercer párrafo del artículo 121; la fracción III del artículo 124; la fracción II del artículo 162; la fracción VI del artículo 251; el artículo 265; la fracción V del artículo 273; el primer párrafo y la fracción V del artículo 323; el primer párrafo del artículo 348; el artículo 350; 351; primer párrafo, fracción I y último párrafo del artículo 352; primer y último párrafo del artículo 353; fracción III del artículo 383; el artículo 406; y primer párrafo del artículo 408. se adiciona la fracción x bis, un párrafo y los incisos a), b), c), d), e) y f) al artículo 60; se adiciona el artículo 60 bis, los incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i) y j) a la fracción XII del artículo 63; la fracción IV bis al artículo 67; los incisos o), p) y q) a la fracción II del artículo 83; las fracciones XIX BIS, XIX TER Y XIX quáter al artículo 86; las fracciones XXIV BIS, XXIV TER Y XXIV quáter al artículo 88; las fracciones XXII BIS, XXII TER, XXII QUÁTER, XXII QUINQUIES Y XXII SEXIES al artículo 94; las fracciones xv bis con los incisos a) y b), XV TER, XV QUÁTER, XV QUINQUIES, XV SEXIES, XV SEPTIES, XV OCTIES Y XV NONIES del artículo 95; se agregan los incisos a) y b) del artículo 103. se deroga el inciso c) de la fracción XI del artículo 50; las fracciones VII Y IX del artículo 59; se derogan las fracciones III Y X del artículo 60; el artículo 65; el artículo 68; el inciso n) de la fracción II del artículo 83; el segundo párrafo del artículo 84; la fracción XVII del artículo 86; las fracciones III, V Y VI, así como el último párrafo del artículo 98; la fracción II y dos párrafos del artículo 102, los párrafos 2, 3, 4 y 5 del artículo 107; el artículo 108; el artículo 109. todos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México”, y segundo transitorio, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 2 de junio de 2022.”

#### **IV. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES VIOLADOS**

Se estima que el acto impugnado es contrario a lo dispuesto en los artículos 1º, 2º, 4º, 14, 16, 35, 41, 49, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º y 7º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 1.1. y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; 2º, 57, 58, 59 y 60 de la Constitución de la Ciudad de México; 2º de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México; 36 de la de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus garantías de la Ciudad de México.

#### **Principios fundamentales que se estiman violentados**

- a. Principio de división de poderes
- b. Principio de autonomía
- c. Principio pro-persona
- d. Principio de seguridad jurídica
- e. Principio de promoción, protección y respeto a los derechos humanos
- f. Derecho a la protección de los pueblos originarios
- g. Igualdad de género
- h. Principio de legalidad
- i. Derecho a la buena administración

### **V. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente demanda de acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 62 de la Ley Reglamentaria en la materia y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de la norma general precisada en el presente curso.

#### **A. OPORTUNIDAD**

Acorde al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal<sup>1</sup> que dispone que el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se haya publicado en el correspondiente medio oficial, la norma general o tratado internacional impugnados, considerando para el cómputo todos los días como hábiles cuando se trate de materia electoral.

Para el caso, la norma cuya declaración de invalidez que se solicita, se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el dos de junio de 2022<sup>2</sup>; de ahí que el plazo relativo para instar el presente medio de control transcurrió del tres de junio al dos de julio del mismo año. Sin embargo, es importante tomar en cuenta que en términos de lo dispuesto en el mencionado artículo 60, como el último día del plazo es inhábil — sábado 2 de julio— la demanda se puede presentar hasta el lunes 4, por ser el primer día hábil siguiente.

De ahí que resulte oportuna la presentación de este medio de defensa.

## **B. LEGITIMACIÓN DE LOS PROMOVENTES**

El artículo 105, fracción II, de la Constitución, tanto expresa como limitativamente, menciona a los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad en contra de leyes federales, y señala que son:

- a. El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados.
- b. El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Senadores.
- c. El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno.

---

<sup>1</sup> “Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.”

<sup>2</sup> [https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/8724b308265dc871df88e2ae5016ab16.pdf](https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/8724b308265dc871df88e2ae5016ab16.pdf)

d. El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano.

e. Se deroga.

f. Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro.

g. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos.

h. El organismo garante que establece el artículo 6° de esta Constitución

i. El Fiscal General de la República.

Al respecto, cabe señalar que los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62<sup>3</sup>, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, disponen que en los casos en que la acción de inconstitucionalidad se promueva por integrantes de alguna legislatura de las entidades federativas en contra de leyes expedidas por el propio órgano, la demanda correspondiente deberá estar firmada por cuando menos, el equivalente al treinta y tres por ciento de quienes integran dicho órgano, es decir, deben satisfacerse los siguientes extremos:

---

<sup>3</sup> Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales (...).

Artículo 62.- En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.

1. Que los promoventes sean integrantes de la Legislatura, en este caso, del Congreso de la Ciudad de México.
2. Que dichos promoventes representen, cuando menos, el equivalente al treinta y tres por ciento del órgano legislativo correspondiente y,
3. Que la acción de inconstitucionalidad se plantee en contra de leyes emitidas por el propio órgano.

Por cuanto hace al **primer requisito**; se anexan como prueba al presente escrito copia certificada de las constancias de asignación de Diputados por el principio de representación proporcional y de mayoría de votos por el principio de mayoría relativa, de las que se advierte que las personas que suscriben la demanda de acción de inconstitucionalidad son Diputados integrantes de la II Legislatura del Congreso de la Ciudad de México. Máxime que constituye un hecho notorio que los disconformes somos integrantes de la H. Cámara de Diputados.<sup>4</sup>

En cuanto al **segundo requisito**, el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>5</sup> establece que el poder Legislativo se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México en los términos que establezca la Constitución de dicha entidad. Por su parte, el artículo 29 de la Constitución de la Ciudad de México establece que el Congreso se integra por 66 diputados —33 de mayoría relativa y 33 de representación proporcional—<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> <https://congresocdmx.gob.mx>.

<sup>5</sup> "Artículo 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:

(...)

II. El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México, la cual se integrará en los términos que establezca la Constitución Política de la entidad. Sus integrantes deberán cumplir los requisitos que la misma establezca y serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, por un periodo de tres años. (...)"

<sup>6</sup> "Artículo 29

Del Congreso de la Ciudad

A. Integración

1. El Poder Legislativo se deposita en el Congreso de la Ciudad de México.

2. El Congreso de la Ciudad de México se integrará por 66 diputaciones, 33 electas según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 33 según el principio de representación proporcional. Las diputaciones serán electas en su totalidad cada tres años, mediante el voto universal, libre y secreto. Por cada persona propietaria se elegirá una suplente del mismo género. (...)

En ese sentido, el presente escrito se suscribe por más de 22 Diputados, los cuales representan más del 33% de los 66 que integran el Congreso de la Ciudad de México, de ahí que sea evidente que se cumple con el porcentaje mínimo requerido para promover esta acción.

Respecto del **tercer presupuesto**, debe precisarse que la presente acción de inconstitucionalidad se plantea en contra del Decreto por el que se reforman, se adicionan y derogan diversos artículos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta de la Ciudad de México el 2 de junio de 2022.

Por tales motivos, se insiste en que se cumple con los requisitos de legitimación para promover este medio de control constitucional.

## **VI. CUESTIÓN PREVIA**

Antes de desarrollar cada uno de los conceptos de invalidez en el presente apartado se realizarán diversas consideraciones con el objetivo de fijar la Litis del asunto, a partir de cuáles son los derechos que se encuentran en juego y el impacto que el contenido del Decreto impugnado tiene en un Estado democrático.

### **A. ORGANISMOS ELECTORALES**

La administración electoral es una actividad compleja que requiere de habilidades y técnicas especiales, pues debe brindar certeza de que quienes ejercen el poder son las personas que efectivamente eligió la ciudadanía. A nivel internacional, la administración electoral es desarrollada por una gran variedad de organismos, que llevan a cabo su función a partir de estándares y magnitudes diversas; existiendo un amplio rango de denominaciones para identificarlos. Sin embargo, a pesar de tal diversidad, los podemos colegiar dentro del término organismo electoral, el cual comprende a todo órgano responsable de la administración electoral, independientemente de cuál sea el marco institucional existente.



Así un organismo electoral es una *“organización o institución que ha sido creada con el propósito expreso y la responsabilidad legal de administrar uno o más de los elementos que son esenciales para la conducción de las elecciones, y de los instrumentos de democracia directa”*<sup>7</sup>. Un organismo electoral puede ser una institución independiente, o una unidad administrativa dentro de una institución más grande, que incluso puede tener a su cargo tareas no electorales; Aunque existen elementos esenciales para todos, como la determinación de quién puede contender en una elección; quien es elegible para emitir su voto; la conducción de la votación; el conteo, y los resultados<sup>8</sup>.

A nivel internacional se ha distinguido un modelo de administración electoral a partir de la dependencia con algún otro poder, partiendo del elemento común de que el reconocimiento de las elecciones es una función del estado<sup>9</sup>. Así se divide en los modelos siguientes:

1. **Modelo independiente:** El modelo independiente de organismo electoral se advierte en países donde las elecciones son organizadas y administradas por un órgano que es institucionalmente independiente y autónomo de la rama ejecutiva del gobierno y que administra su propio presupuesto. El organismo no depende ni brinda cuentas a un ministerio o departamento del gobierno. *“Sus órganos tienen garantizados niveles de autonomía técnica, organizativa, administrativa, financiera y de decisión para el adecuado ejercicio de su función. (...) En su composición participan miembros que no forman parte del gobierno y que se caracterizan por su imparcialidad y profesionalismo (...) Este modelo está vigente, entre otros países, en Canadá, Costa Rica, Sudáfrica, India y México.”*<sup>10</sup>

Para poder afirmar que un organismo electoral se encuentra dentro del modelo independiente debe tener las siguientes características:

<sup>7</sup> <https://aceproject.org/ace-es/topics/em/ema/ema01>

<sup>8</sup> Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA, 2006.

<sup>9</sup> Astudillo, César. “El modelo de organización electoral”. Derecho electoral en el Federalismo mexicano. Colección UNAM-INEHRM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5660/11.pdf>

<sup>10</sup> Astudillo, César. “El modelo de organización electoral”. Derecho electoral en el Federalismo mexicano. Colección UNAM-INEHRM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5660/11.pdf>

- a. Es institucionalmente independiente de la rama ejecutiva del gobierno.
- b. Ejerce completa responsabilidad sobre su operación.
- c. Tiene que cumplir con ciertas obligaciones de gobernabilidad.
- d. Tiene atribuciones para tomar decisiones de manera independiente, dentro del marco legal.
- e. Está integrado por miembros que no pueden pertenecer al poder ejecutivo.
- f. Sus miembros tienen la seguridad de permanencia en el cargo.
- g. Cuenta con y administra su propio presupuesto de forma independiente al control gubernamental ordinario.
- h. Tiene autonomía para determinar sus necesidades de personal, sus reglas y sus políticas.

2. **Modelo gubernamental:** en este modelo las elecciones son organizadas y administradas por una rama ejecutiva del gobierno a través de un ministerio y/o a través de autoridades locales. En general no cuentan con órgano colectivo de toma de decisión. Su presupuesto se ubica dentro del asignado al ministerio y/o a las autoridades locales.

3. **Modelo Mixto:** el modelo mixto cuenta con una doble estructura; por una parte, tiene un componente de monitoreo o supervisión que es independiente del poder ejecutivo del gobierno, y un componente de instrumentación establecido en un gobierno local. Las elecciones son organizadas por el segundo componente y supervisadas por el primero del componente independiente.

Adicionalmente a la división a partir de la dependencia con algún otro poder, las responsabilidades electorales se pueden dividir entre organismos de distintos niveles. Esto es, puede haber organismos electorales nacionales, estatales y/o regionales. Los organismos también pueden ser permanentes o temporales, o pueden estar centralizados o descentralizados a distintos niveles. Cada país ha establecido su propia estructura y modalidad.

Por otro lado, resulta oportuno abundar en las características de los órganos autónomos electorales —característicos del modelo independiente—. Al respecto, la experiencia comparada establece que la autonomía de los organismos electorales constituye una verdadera garantía democrática en tanto los perfila como instancias imparciales y, en ese tanto, capaces de propiciar comicios justos, libres y transparentes y, por ende, de legitimar el cambio gubernamental. En la organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales dicha autonomía, impide la intervención del Ejecutivo y el Legislativo.

Así, la autonomía le otorga a los organismos electorales las siguientes ventajas:

- Independencia administrativa: se refiere a la capacidad para desarrollar su función sin subordinación jerárquica respecto de otra instancia administrativa, lo que necesariamente incluye la irrecurribilidad de sus decisiones y la potestad de dictar reglamentos autónomos de organización y servicio.
- Independencia política: a partir de ella puede conducirse sin resultar vinculados por las directrices emanadas de otros órganos públicos.
- Independencia normativa: se le otorga capacidad para reglamentar las leyes electorales.
- Independencia presupuestaria: se configura al otorgar al organismo la posibilidad de elaborar su propio presupuesto.

Finalmente, es importante destacar que la gran mayoría de los países de América Latina han puesto un gran énfasis en organismos independientes, dotados de autonomía, y separándolos de la influencia de los ejecutivos y legislativos, así como a través de su constitucionalización, pues dichas características han mostrado ser indispensables para el fortalecimiento democrático.<sup>11</sup>

## **B. ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN MÉXICO**

---

<sup>11</sup> Jaramillo, Juan (2007). "Los órganos electorales supremos". Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA.

En primer lugar, conviene precisar que los órganos autónomos, son aquellos órganos constitucionales de naturaleza técnica, que no están adscritos a poder alguno y tienen por objeto controlar o equilibrar a los poderes tradicionales.<sup>12</sup>

Al respecto, el Máximo Tribunal del País ha señalado, que surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder a partir de la evolución de la teoría tradicional de la división de poderes. Así, constituyen órganos que permiten una distribución de funciones o competencias, que hace más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.

Los órganos autónomos se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado.

Lo anterior quedó plasmado en las tesis de jurisprudencias de rubro y texto siguientes:

**“ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.**

*El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad<sup>13</sup>.”*

<sup>12</sup> Cárdenas Gracia, Jaime et al, *Estudios Jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 23.

<sup>13</sup> Pleno, P./J. 20/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXV, Mayo de 2007, página 1647. Jurisprudencia

**“ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.** Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad<sup>14</sup>.”

Así los órganos constitucionales autónomos forman parte del Estado mexicano sin que exista a su favor una delegación total de facultades de otro cuerpo del Estado, sino que su función es parte de un régimen de cooperación y coordinación a modo de control recíproco para evitar el abuso en el ejercicio del poder público y, en esa medida, se salvaguardan sus características orgánicas y funcionales esenciales; de forma que ningún poder público puede incidir de manera preponderante o decisiva en sus atribuciones. Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de la Segunda Sala del México Tribunal del País de rubro y texto siguientes:

**“GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el principio de división de poderes, contenido en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como un mecanismo de racionalización del poder público por la vía de su límite y balance, con el fin de garantizar el principio democrático, los derechos fundamentales y sus garantías, a través de un régimen de cooperación y coordinación de competencias, a manera de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público. Dicho principio es evolutivo y a través de su desarrollo se han establecido nuevos mecanismos para controlar el poder, con la finalidad de hacer más eficaz el funcionamiento del Estado; de ahí que se haya dotado a ciertos órganos, como los constitucionales autónomos, de las facultades necesarias para alcanzar los fines para los que fueron creados y en atención a la especialización e importancia social de sus tareas. Ahora bien, los órganos constitucionales autónomos forman parte del Estado mexicano sin que exista a su favor una delegación total de facultades de otro cuerpo del Estado, sino que su función es parte de un régimen de cooperación y coordinación a modo de control recíproco para evitar el abuso en el ejercicio del poder público; no obstante, debe advertirse que cuentan con garantías institucionales, las cuales constituyen una protección constitucional a su autonomía y, en esa medida, se salvaguardan sus características orgánicas y funcionales esenciales; de forma que no podría llegarse al extremo de que un poder público interfiera de manera preponderante o decisiva en las atribuciones de un órgano constitucional autónomo pues, de lo contrario, se violentaría el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal.”

<sup>14</sup> Pleno, **Novena Época. Tesis:** P./J. 12/2008. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII, Febrero de 2008, página 1871. Jurisprudencia

## C. PARÁMETRO DE CONTROL CONSTITUCIONAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL Y DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES

La historia de los organismos electorales en México se ha encontrado subsumida en una constante lucha para eliminar la tensión existente entre la autonomía y la subordinación de estos al poder político, lo que ha implicado el paso de un modelo gubernamental a un modelo independiente en el ejercicio de realizar elecciones. Así, ha sido un proceso progresivo de autonomía que comenzó desde 1977.

Hasta el año de 1990, la organización de las elecciones era una función del poder ejecutivo y fue con la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), que se construye un organismo electoral con la capacidad de realizar elecciones federales de manera imparcial con base en los principios de certeza, transparencia y legalidad. Sin embargo, es importante destacar que dicha institución era un organismo mixto, pues había intervención de la Secretario de Gobernación, en su calidad de presidente del Consejo General.

Con la reforma electoral de 1994 se avanzó en la misma dirección, pues se dieron significativos pasos a favor de una mayor autonomía del IFE, al establecerse en el artículo 41 constitucional: *“la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios”*.

Finalmente, en 1996 se complementaron las reformas que llevaron a un modelo independiente, al otorgarse autonomía total al IFE e independencia del Poder Ejecutivo. Además, en cuanto a la función electoral en las entidades, se reconoció la existencia de autoridades electorales locales con autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Como se advierte del breve hilo histórico precisado, la construcción de la autoridad electoral administrativa en México tuvo una clara intención de encomendar la organización electoral a órganos del Estado autónomos e independientes del poder político. Desde entonces, las reformas constitucionales en la materia han tenido por

objeto la consolidación de un sistema electoral cimentado en los pilares de la autonomía institucional para garantizar la plena legalidad, independencia, imparcialidad y seguridad de los procesos.

Tan es así que, por lo que respecta a la función electoral y su naturaleza autónoma en México, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado. Lo anterior quedó plasmado en la tesis de rubro y texto siguientes:

**"FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO.** La fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. Asimismo señala que las autoridades electorales deberán de gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que en materia electoral el principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo; el de imparcialidad consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista; el de objetividad obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma, y el de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas. Por su parte, los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural."<sup>15</sup>

Ara bien, la reforma electoral de 2014 tuvo dentro de sus principales objetivos transformar las instituciones y las reglas electorales que regían los procesos

<sup>15</sup> Pleno, **Novena Época**, Tesis: P./J. 144/2005. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, Noviembre de 2005, página 111.

democráticos en México para responder a la realidad que vivía el país, a partir, entre otros, del fortalecimiento de la autoridad electoral a nivel federal y del establecimiento de una nueva coordinación entre ésta y los organismos locales. Se buscó modernizar el sistema electoral para incrementar la calidad con la que se organizaban los comicios federales y locales, así como para garantizar los principios rectores que se debían observar en todos los procesos en territorio nacional, los cuales a saber son: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, publicidad y objetividad.

Derivado de la firma del “Pacto por México” y durante el proceso de la reforma Constitucional a estudio, se analizó la desaparición de los institutos electorales locales, pues había una gran divergencia para la organización de los procesos estatales y, a su vez, —se consideraba— existía una captura de los institutos electorales locales por parte de los gobiernos estatales y sus respectivos congresos locales. Por citar un ejemplo, en la iniciativa presentada por la entonces Senadora Layda Elena Sansores San Román, el 4 de noviembre de 2013, se planteó, ante la permanente intervención de los gobernadores de los estados en los órganos administrativos y jurisdiccionales estatales para privilegiar a los candidatos de su interés, la creación de un nuevo órgano electoral, que sustituyera al IFE —Instituto Nacional Electoral— como órgano responsable de organizar las elecciones federales y locales. Lo anterior se advierte de la siguiente transcripción:

*“(…) Ciertamente, tal como sostiene Giovanni Sartori, la sociedad puede ser ampliamente modelada por la política, cuando falten garantías de los derechos fundamentales. Hoy nuestra sociedad exige no solo ser modelada, sino también ser transformada. Movimiento Ciudadano da un primer paso en la promoción de dicha transformación al presentar ante esta Honorable Asamblea una serie de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que impulsen nivel institucional el cambio. Al respecto, proponemos, por un lado, la creación de un nuevo órgano electoral autónomo, que sustituya al IFE y, por otro lado, la reorganización del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. A continuación se exponen, detalladamente, los elementos que integran esta iniciativa.*

*Ante la permanente intervención de los gobernadores de los estados en los órganos administrativos y jurisdiccionales estatales para privilegiar a los candidatos de su interés, se hace necesario el establecimiento de una institución encargada de organizar, supervisar y validar las elecciones en el ámbito nacional, para evitar la duplicidad de funciones y aparatos burocráticos en todos los órdenes de gobierno, cuyo costo lacera significativamente la economía de nuestro país.*

*Las atribuciones exclusivas que actualmente detenta el Instituto Federal Electoral, como administrar los tiempos de Estado en radio y televisión, elaborar el padrón electoral y la lista nominal y expedir la credencial para votar, son un claro parámetro para evaluar la*



*factibilidad de tener una autoridad única en materia administrativa electoral. Esta propuesta pugna por un nuevo modelo jurídico orientado a otorgar certidumbre y credibilidad en todos los procesos electorales del país y garantizar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos. Así, este nuevo Instituto se constituiría como la instancia encargada de organizar las elecciones federales y locales, lo que robustecerá los principios constitucionales de la democracia, al realizar también la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo de los estados, así como de las autoridades municipales, a través de elecciones libres, auténticas y periódicas. (...)”*

Otro ejemplo fue lo señalado, en la iniciativa de reforma presentada el 24 de septiembre de 2013, por el Partido Acción Nacional, en cuanto a que *“muchos gobernadores han colonizado las instituciones electorales —a partir del control que la mayoría tiene de su congreso local, responsable del nombramiento— y han explotado recursos del Estado con fines partidistas para garantizar el triunfo de su partido” (...) “con el aval de los organismos estatales encargados del desarrollo de las contiendas electorales”.*<sup>16</sup>

La reforma electoral 2014 estuvo integrada por diversas iniciativas de reforma. Así a partir de un puntual e intenso análisis al interior del Congreso, en el dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, y de Estudios Legislativos, Segunda, de la Cámara de Senadores de la LXII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, se estableció que a fin de fortalecer el sistema electoral mexicano para honrar los principios que deben prevalecer en los procesos electorales: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, era necesario proponer reformas constitucionales que fortalecieran a las autoridades electorales en su desempeño, para que no hubiera resquicios de subordinación a algún Poder a partir de una nueva conformación e interacción entre los organismos de administración electoral.

De manera específica por lo que hace al tema, se sostuvo lo siguiente:

*“(...) En lo que concierne al rubro de reforma electoral, analizados los argumentos contenidos en las exposiciones de motivos de las diversas iniciativas que se dictaminan, estas Comisiones Unidas estimamos oportuno realizar cambios de fondo con el propósito de fortalecer el sistema electoral mexicano para honrar los principios que deben prevalecer en los procesos electorales: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Las reformas constitucionales que se proponen tienden a fortalecer a las autoridades electorales en su desempeño, para que no haya resquicios de subordinación a algún Poder.*

<sup>16</sup> [https://www.te.gob.mx/normativa\\_fiscalizacion/media/files/e2e2ac7665d3485.pdf](https://www.te.gob.mx/normativa_fiscalizacion/media/files/e2e2ac7665d3485.pdf)

- **INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL Y ÓRGANOS ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**

No cabe duda, que desde la creación del Instituto Federal Electoral contamos con elecciones más transparentes. El papel que este órgano ha jugado en la consolidación de nuestra democracia ha sido crucial, al dotarse a los procesos electorales de condiciones de legalidad, equidad, certeza y transparencia.

Estas Comisiones Dictaminadoras estimamos necesario realizar un esbozo doctrinal sobre este tema, por lo que consideramos pertinente hacer un análisis de los diversos tipos de organismos electorales que nos presentan las experiencias nacionales.

En México nos encontramos con dos organismos autónomos investidos con funciones electorales. Así, por una parte la administración de las elecciones ha sido confiada al Instituto Federal Electoral, mientras que todo lo relacionado con la tarea de impartir justicia en materia electoral ha sido confiado al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Actualmente, la naturaleza jurídica del Instituto Federal Electoral, la encontramos en el artículo 41, Base V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala lo siguiente:

"Artículo 41 (...)

V. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un **organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios**, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene, la ley. En ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.  
(...)"

Resulta útil definir lo que es un organismo electoral (OE): son instituciones dedicadas a la gestión y vigilancia de los procesos electorales, y toman parte también en las controversias electorales y postelectorales que se puedan presentar entre los principales actores de las elecciones (partidos y candidatos). Tres funciones llevan a cabo los organismos electorales, de forma unificada –en un sólo órgano– o compartida –con otros órganos, independientes o de otros poderes–; éstas son: i) funciones de administración electoral: actividades relacionadas con la organización de los procesos electorales y específicamente con la recepción y conteo de votos; ii) funciones de control: relativas a la existencia, organización y actividades de los partidos políticos, así como de asociaciones que tengan injerencia en las elecciones; y iii) funciones de justicia o contencioso electoral.

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional por sus siglas en inglés), señala que hay tres grandes modelos o tipos de organismos electorales: modelo independiente; modelo gubernamental y modelo mixto.

Al hacer referencia a los organismos electorales independientes, señala que existen en algunos países donde las elecciones son conducidas por un organismo institucionalmente independiente y autónomo de la rama ejecutiva del gobierno, que cuenta y administra su propio presupuesto. Este tipo de institución no es responsable de rendir cuentas a un ministerio o departamento de gobierno, pero puede ser responsable de rendir cuentas ante el Poder Legislativo, el Poder Judicial o el Jefe de Estado.

En cuanto a los organismos electorales de modelo gubernamental, existen en aquellos países donde las elecciones son administradas y organizadas por la rama ejecutiva del gobierno, a través de alguno de sus ministerios.

Los organismos electorales de modelo mixto, tienen una estructura dual, con un componente encargado de funciones de dirección, vigilancia o supervisión, que es independiente de la rama ejecutiva del gobierno y un componente ejecutivo u operativo ubicado dentro de un ministerio o gobierno local.

Dentro de estos tres grandes modelos de organismo electorales, puede haber variantes, es decir, estas instancias pueden ser temporales o permanentes, centralizadas o descentralizadas. Para efectos de este dictamen abundaremos más sobre estos últimos.

A decir de IDEA Internacional, el sistema de gobierno imperante en un país determina en muy buena medida el nivel de concentración o delegación de atribuciones en su organismo electoral. En el orden jurídico se puede distinguir entre las atribuciones y funciones que se le confieren a los organismos electorales a nivel nacional o central, y aquellas que se le confieren a los organismos electorales a nivel regional o de menor jerarquía. Los organismos electorales de modelo gubernamental o mixto, pueden apoyarse en las autoridades locales para conducir todas o algunas de las actividades electorales. Sin embargo, este esquema puede dificultar que se mantengan algunos patrones de consistencia, servicio, calidad y, en última instancia, de libertad y justicia en las elecciones. En países federales, como es el caso de México, pueden existir organismos electorales a nivel nacional y de cada una de las provincias o estados, que además pueden estar regidos por órdenes jurídicos distintos e incluso operando sistemas electorales diferentes. En este caso, la relación entre los distintos organismos electorales, así como sus atribuciones y responsabilidades, pueden variar de un país a otro.

(...)

Podemos mencionar que el fortalecimiento de la autoridad nacional electoral garantizará la continuidad y fortaleza del Instituto Nacional Electoral; se retirarán las funciones más controvertidas a los órganos locales que han puesto en duda su imparcialidad; se garantizarían las condiciones de legalidad, certidumbre, equidad y transparencia en los procesos locales; se fortalecen las normas preventivas de la intromisión de otros Poderes en las decisiones y actuar de los órganos locales y, lo más importante, se reforman y fortalecen las autoridades locales, con el propósito de hacer que los procesos electorales en todo el territorio nacional sean homogéneos, se observen los principios antes citados y se homologuen las calidades de los procesos electorales federal y de las entidades federativas.

En ese tenor de ideas, las Comisiones Unidas al hacer un análisis profundo de las ventajas y desventajas de la creación de un órgano nacional, concluimos que el actuar de los órganos electorales locales puede reforzarse con la intervención del Instituto Nacional Electoral en algunas atribuciones, esto con el propósito de dotar a estos organismos de los principios que deben regir en todo proceso electoral.

Actualmente, el Instituto Federal Electoral tiene algunas funciones nacionales, entre las que encontramos: la expedición de la credencial para votar con fotografía, la administración de los tiempos de radio y televisión, el registro federal de electores y en la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos, cuando se trata de acceder al secreto bancario, fiduciario y fiscal. Lo que estas reformas proponen es que además de estas facultades, se amplíen las atribuciones de carácter nacional del organismo, para asumir algunas que hasta ahora realizan los organismos electorales locales.

Las Comisiones Dictaminadoras también consideramos que para cumplir con el propósito fundamental de imparcialidad, transparencia, independencia, integridad, eficiencia y efectividad, vocación de servicio y profesionalismo en los órganos electorales locales, no es pertinente su desaparición, sino establecer en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la homologación de algunos aspectos para el cumplimiento de este fin, como son: el procedimiento de nombramiento de los consejeros electorales, su duración y el sistema de garantías para su cabal desempeño.

Así, estas Comisiones Dictaminadoras consideramos necesario realizar algunos ajustes al texto propuesto en las diversas iniciativas materia de este análisis, con el único objeto de colmar los propósitos que se persiguen y contar con una autoridad electoral fortalecida, sin desaparecer los órganos electorales locales, observando los principios rectores de legalidad, certeza, transparencia, honradez y profesionalismo.

De tal forma, se propone el siguiente esquema de distribución de competencias:

Corresponderá al Instituto Nacional Electoral:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

1. La capacitación electoral;
2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;
3. El padrón y la lista de electores;
4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;
5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;
6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y
7. Las demás que determine la ley.

b) Para los procesos electorales federales:

1. Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
2. La preparación de la jornada electoral;
3. La impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
4. Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
5. La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores;
6. El cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, y
7. Las demás que determine la ley.

Por su parte, en las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos autónomos ejercerán funciones en las siguientes materias:

1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
2. Educación cívica;
3. Preparación de la jornada electoral;
4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;
7. Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo;
8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el Apartado anterior;
9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;
10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral, y
11. Las que determine la ley.

*A efecto de dotar de funcionalidad al sistema de competencias propuesto, se prevé que, en los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral pueda:*

- a) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales;*
- b) Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones que se le confieren para procesos electorales locales.*
- c) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.*

*Es preciso advertir que en relación con las nuevas atribuciones que corresponden al Instituto Nacional Electoral en el ámbito local, particularmente las relativas a capacitación electoral, ubicación de casillas y nombramiento de los titulares de sus mesas directivas, por disposición transitoria, se entenderán delegadas a los organismos públicos locales en materia electoral, sin perjuicio de que puedan ser reasumidas por dicho Instituto. Tal disposición obedece a la necesidad de ajustar las capacidades técnicas del Instituto para que ejerza las funciones que el encomienda el Decreto de reformas constitucionales en todo el territorio nacional, por lo que requiere el auxilio de los organismos locales.*

*(...)*

*De igual forma, se propone una adición al artículo 116 de la Constitución, a efecto de facultar al Consejo General del Instituto Nacional Electoral para designar al consejero Presidente y los consejeros electorales de los organismos autónomos locales en materia electoral, en los términos previstos por la ley.*

*(...)*

*A efecto de homologar la integración de los organismos autónomos locales en materia electoral, se establece en el propio artículo 116 que éstos contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero Presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano.*

*De igual forma, se establece los consejeros electorales estatales tendrán un período de desempeño de siete años y no podrán ser reelectos; percibirán una remuneración acorde con sus funciones y podrán ser removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las causas graves que establezca la ley.*

*Con al finalidad de garantizar el funcionamiento de los organismos locales, se prevé que en caso de que ocurra una vacante de consejero electoral estatal, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral hará la designación correspondiente en términos ya referidos. Si la vacante se verifica durante los primeros cuatro años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el período. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo. (...)"*

Como se advierte de la transcripción anterior, el Poder reformador consideró que si bien era necesario realizar cambios de fondo, la desaparición de los organismos electorales no era viable. En ese sentido, la solución que se planteó fue que la renovación de los organismos públicos locales fuera dirigida desde el INE. Además, se buscó una

configuración normativa que asegurara que no existiera intromisión de otros Poderes en las decisiones y actuar de los órganos locales.

Esto es, como se advierte de la discusión llevada a cabo en la Cámara de Senadores para la aprobación del dictamen, se buscó construir un mecanismo mixto con el Instituto Nacional Electoral y órganos estatales locales, a partir de un esquema de delegación de facultades, que fortaleciera las capacidades democráticas por parte de las autoridades estatales.

A mayor abundamiento, para el poder constituyente permanente era indispensable eliminar la dependencia y presión que existía de los Gobernadores y Congresos estatales hacia los organismos electorales locales, pues se consideraba que eso afectaba la legalidad de los comicios locales y el propio funcionamiento democrático. En ese sentido, el modelo constitucional diseñado en 2014 tuvo como uno de los pilares, garantizar la operación electoral a través de órganos totalmente autónomos, con una ingeniería sustentada en una autoridad nacional independiente de los órganos legislativos que sirviera como supervisora y directora de las acciones locales.

Así, se modificó de manera sustancial la estructura y la distribución de facultades; se rediseño la autoridad y se reformuló el sistema electoral para hacerlo nacional en lugar de federal, a través de una nueva autoridad denominada Instituto Nacional Electoral (INE) —que sustituyó al IFE— y de Organismos Públicos Locales (OPLES) en cada una de las entidades.

A partir de dicha reforma, el artículo 41 de la Constitución, vigente a la fecha, prevé que tanto el Instituto Nacional Electoral como los organismos públicos locales (OPLES), son los encargados de la organización de las elecciones. Al Instituto Nacional Electoral se le da naturaleza de organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios; independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño. Además, se le otorga una estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. Lo anterior se advierte de la siguiente transcripción:

*“Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que*

*toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.*

*(...)*

*V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.*

*Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.*

*El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.*

- a) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales;*
- b) Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B de esta Base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento, o*
- c) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación. Corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, en los términos de esta Constitución.”*

Por su parte, los OPLES están previstos en los artículos 116 y 122 Constitucionales, los cuales reconocen el ejercicio de la función electoral estatal y en la Ciudad de México a cargo de autoridades electorales con autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, tal y como lee de la siguiente transcripción:

*“Artículo 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.*

*(...)*

*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:*

*(...)*

- b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad;*

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:

6o. Los organismos públicos locales electorales contarán con servidores públicos investidos de fé pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por la ley.

d) Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Nacional Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales;

*Apartado C. En las entidades federativas, las elecciones locales y, en su caso, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:*

1. *Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;*
2. *Educación cívica;*
3. *Preparación de la jornada electoral;*
4. *Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;*
5. *Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;*
6. *Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;*
7. *Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo;*
8. *Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el Apartado anterior;*
9. *Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;*
10. *Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral, y*
11. *Las que determine la ley.*

*Artículo 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.*

*(...)*

*VII. 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."*

De lo anterior es muy importante tener presente los siguientes dos elementos:

1. El origen de todos los OPLES radica en la propia Constitución. Lo cual implica que está por encima de la voluntad del legislador ordinario.
2. El propio texto constitucional determina la naturaleza autónoma de los OPLES. Esto evita que dicha competencia se vea reducida o limitada por los congresos estatales.



Como se advierte de los artículos transcritos, se dio una redistribución de facultades entre ambas instancias —INE y OPLES— con el fin de homogeneizar procesos de organización electoral y, por lo tanto, mejorar la calidad de esos procesos en los ámbitos federal y local, incluyendo la reducción o eliminación de posibles injerencias de actores ajenos a los comicios. Además, se le otorgó al INE la competencia de homologar los estándares con los que se organizan las elecciones federales y estatales.

Así es claro que la Constitución establece una relación particular entre el INE y los OPLES, pues al INE no sólo se le otorgan funciones relacionadas con la organización de los procesos electorales, sino que también se le asigna la posibilidad de asumir mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable. Aunado a la facultad de designación y remoción de los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales y al establecimiento en los procesos estatales los estándares de calidad y uniformidad requeridos.

Además, es importante destacar que, al Consejo General del INE se le otorgaron facultades Constitucionales que permiten colegir la relación de subordinación de los OPLES al INE, pues en su naturaleza de organismo nacional autónomo puede:

- Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales.
- Delegar en los órganos electorales locales las atribuciones relacionadas con la organización electoral, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento.
- Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, por su trascendencia o para sentar un criterio de interpretación (art. 41, base V, Apartado C).

Así es claro que, el nuevo sistema electoral que se crea con la reforma de 2014, se soporta de forma preponderante en el INE, al que se le asignan nuevas atribuciones de organización electoral en el ámbito local, además de hacerse cargo de la organización

de los comicios federales. Siendo que el INE se convierte en el único órgano que en los casos previstos en la Constitución y en la ley, puede intervenir en el marco de actuación de los OPLES.

En otras palabras, la reforma estableció un sistema de coordinación entre la autoridad electoral nacional y los organismos locales. Esto es, se reconoció la autonomía del INE y de los OPLES, pero se construyó un parámetro de coordinación, e incluso subsunción de los organismos electorales estatales al instituto nacional. Así, se creó un modelo dual; de un organismo nacional electoral independiente y autónomo, y organismos electorales locales que gozan también de autonomía.

Por tanto, es claro que la construcción Constitucional actual de la relación entre el INE, como organismos autónomo nacional, y los OPLES, como organismos autónomos estatales tuvo por objeto evitar la intromisión de otros Poderes en las decisiones y actuar de los órganos locales para lo cual se reforzaron los OPLES con la intervención del Instituto Nacional Electoral en algunas atribuciones, esto con el propósito de dotar a estos organismos de los principios que deben regir en todo proceso electoral.

Posterior a la reforma Constitucional, se emitieron las leyes secundarias en la materia; las cuales fueron publicadas el 23 de mayo de 2014 en el Diario Oficial de la Federación. Dentro de dichas leyes se encuentra la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la cual tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la federación y las entidades federativas en estas materias, así como la relación entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales, siendo muy claro que en ella se reitera la autonomía de los OPLES.

#### **D. INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

En cuanto al hoy Instituto Electoral de la Ciudad de México conviene tener presente como antecedente, que el 4 de diciembre de 1997 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la cual sentó las

bases para la existencia del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF). El 15 de enero de 1999, el entonces IEDF inició sus trabajos bajo los principios rectores de imparcialidad, equidad, certeza, objetividad, independencia y legalidad.

El 5 de febrero de 2016 entró en vigor la Reforma Política de la Ciudad de México, la cual dotó a la ciudad de autonomía constitucional, por lo que el 5 de febrero de 2017 se promulgó la Constitución de la Ciudad de México y se modificó el nombre a Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM).

En cuanto al parámetro de control constitucional, la existencia del Instituto Electoral de la Ciudad de México se encuentra prevista en los artículos 116 y 122 Constitucionales. En específico, la fracción IX del artículo 122 de la Constitución Federal, transcrita en párrafos precedentes, establece que la Constitución y las leyes de la Ciudad de México deberán ajustarse a las reglas que en materia electoral prevé la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución y las leyes generales aplicables. Por su parte, la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal, se refiere a la naturaleza de los órganos electorales locales, como órganos autónomos en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones. Además, en dicho numeral se plantea la relación entre el INE y los OPLES.

Por su parte, la Constitución Política de la Ciudad de México, en el capítulo V, denominado “De los órganos autónomos” reitero que el Instituto Electoral de la Ciudad de México es un organismo autónomo, de carácter especializado e imparcial, con personalidad jurídica y patrimonio propio; otorgándole plena autonomía técnica y de gestión, así como capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y para determinar su organización interna de conformidad con lo previsto en las leyes correspondientes<sup>17</sup>. Lo anterior se advierte en el artículo 50 que a la letra contempla lo siguiente:

---

<sup>17</sup> “CAPÍTULO V

DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS

Artículo 46

Organismos Autónomos

A. Naturaleza jurídico-política

*Los organismos autónomos son de carácter especializado e imparcial; tienen personalidad jurídica y patrimonios propios; cuentan con plena autonomía técnica y de gestión, capacidad para decidir sobre el*

*1. La organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales para las elecciones de Jefatura de Gobierno, diputaciones al Congreso y alcaldías de la Ciudad de México, así como de los procesos de participación ciudadana en la Ciudad, mediante los cuales se ejerce la ciudadanía son funciones que se realizan a través del Instituto Electoral de la Ciudad de México. Asimismo, tendrá a su cargo el diseño e implementación de las estrategias, programas, materiales y demás acciones orientadas al fomento de la educación cívica y la construcción de ciudadanía.*

*2. Este Instituto contará con un órgano superior de dirección, integrado por una persona Consejera o Consejero Presidente y seis personas Consejeras Electorales, con derecho a voz y voto, designadas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Asimismo, se integrará con un Secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional o local, quienes concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz. Participarán también como invitadas e invitados permanentes a las sesiones del Consejo, sólo con derecho a voz, una o un diputado de cada grupo parlamentario del Congreso de la Ciudad.*

*3. En el ejercicio de esta función, serán principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y máxima publicidad.*

*4. El Instituto Electoral de la Ciudad de México ejercerá las atribuciones que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes de la materia."*

Cabe destacar que esta configuración normativa se reitera en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, concretamente en los artículos 31 y 32, los cuales refieren que el Instituto Electoral es un órgano de carácter permanente y profesional en su desempeño, que goza de autonomía presupuestal en

---

*ejercicio de su presupuesto y para determinar su organización interna de conformidad con lo previsto en las leyes correspondientes. Estos serán:*

*(...)*

*e) Instituto Electoral de la Ciudad de México;*

*(...)*

*B. Disposiciones comunes*

*1. Los organismos autónomos ajustarán sus actuaciones a los principios reconocidos en el derecho a la buena administración, serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones. Contarán con estatutos jurídicos que lo garanticen. Las leyes y estatutos jurídicos garantizarán que exista equidad de género en sus órganos de gobierno. Tendrán facultad para establecer su normatividad interna, presentar iniciativas de reforma legal o constitucional local en la materia de su competencia, así como las demás que determinen esta Constitución y las leyes de la materia.*

*2. La Legislatura asignará los presupuestos necesarios para garantizar el ejercicio de las atribuciones de estos organismos a partir de la propuesta que presenten en los plazos y términos previstos en la legislación de la materia.*

*Dichas asignaciones deberán garantizar suficiencia para el oportuno y eficaz cumplimiento de las obligaciones conferidas a los organismos, sujeto a las previsiones de ingreso de la hacienda pública local.*

*(...)"*

su funcionamiento e independencia en sus decisiones; además de que tiene personalidad jurídica, patrimonio propio<sup>18</sup>.

Tal naturaleza —de órgano autónomo, independiente— se reflejaba, por citar un ejemplo, en lo dispuesto en el artículo 98 del Código de referencia, que reconocía la facultad del Consejo General del Instituto Electoral —órgano máximo de dirección— para crear unidades técnicas adicionales para el adecuado funcionamiento y logro de los fines del Instituto.

Otra muestra de su autonomía se veía reflejada en la fracción VII del artículo 83 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México que prevé la facultad de la Junta Administrativa del Instituto de elaborar al año siguiente de la elección con apoyo de especialistas, siempre y cuando exista suficiencia presupuestal, los estudios respecto a la eficiencia y modernización de la estructura organizativa y funcional del Instituto Electoral y proponer al Consejo General los dictámenes correspondientes. Siendo que esto posibilita al instituto a modificar la estructura funcional del mismo con base en el análisis objetivo del órgano especializado atendiendo al principio constitucional de autonomía que rige su actuar.

#### **E. INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO.**

Como se precisó en el capítulo de antecedentes, el 26 de mayo de 2022, el Congreso de la Ciudad de México, con treinta y siete votos a favor, aprobó la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Código de

---

<sup>18</sup> El Instituto Electoral y el Tribunal Electoral, son órganos de carácter permanente y profesionales en su desempeño, gozan de autonomía presupuestal en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución Federal, la Ley General, la Constitución Local y este Código. Artículo 32. El Instituto Electoral y el Tribunal Electoral tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y su domicilio estará en la Ciudad de México. Su patrimonio es inembargable y se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto, las partidas del presupuesto que anualmente apruebe el Congreso de la Ciudad de México y demás ingresos que reciban de acuerdo a las disposiciones de la Ley de Presupuesto. En ningún caso, podrán recibir donaciones de particulares.

Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México y el dos de junio siguiente se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Dicho decreto constituye el acto impugnado en el presente juicio de amparo.

En el dictamen que dio origen a dicha reforma se planteó la importancia de formular una reestructura del Instituto Electoral de la Ciudad de México, sin tomar en cuenta la naturaleza, funciones, actividades y derechos políticos protegidos a partir de las diversas actividades que realizan cada una de las áreas. Lo anterior sólo llevó al debilitamiento de este Organismo Público Local Electoral.

A mayor abundamiento, la reforma en cuestión ordena la fusión de algunas de las Comisiones y Unidades Técnicas, estableciendo para ello dos técnicas legislativas: la de fusionar dos áreas para crear una nueva y la de desaparición de áreas y asunción de las facultades por una ya existente.

En seguimiento del primer rubro tenemos la desaparición de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización (UTEF) y la Comisión de Fiscalización, que se une con la Comisión de Asociaciones Políticas y la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas, para crear la Comisión de Asociaciones Políticas y Fiscalización y la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y Fiscalización.

También desaparece la Comisión de Igualdad de Género y Derechos Humanos que se une a la de Educación Cívica y Construcción Ciudadana para así crear la Comisión de Género, Derechos Humanos, Educación Cívica y Construcción Ciudadana. Por otra parte, tenemos la Unidad Técnica de Vinculación con Organismos Externos y la Unidad Técnica de Archivo, Logística y Apoyo a los Órganos Desconcentrados, que desaparecen, y sus funciones se le atribuyen a la Secretaría Administrativa.

Por su parte, desaparecen la Unidad de Formación y Desarrollo y la Oficina de Gestión de Calidad, y sus funciones las asume la Junta Administrativa, coordinada la Secretaría Administrativa. Por último, desaparecen 2 de las cuatro subcontralorías: Atención Ciudadana y Normatividad, y Vinculación con Procesos Electorales y Participativos. En

este caso no queda claro quién asumirá las facultades de las dos áreas que se eliminan.

Uno de los principales cambios y que mayor impacto tiene es la eliminación de la facultad del Consejo General del Instituto Electoral —órgano máximo de dirección— para crear unidades técnicas adicionales para el adecuado funcionamiento y logro de los fines del Instituto, anteriormente prevista en el artículo 98 del Código impugnado. Cuestión que se desarrollará más adelante.

Así, una vez precisados todos los elementos anteriores se formulan los siguientes:

## **VII. CONCEPTOS DE INVALIDEZ**

**PRIMERO. LA REFORMA IMPUGNADA TRANSGREDE EL PARÁMETRO DE CONTROL CONSTITUCIONAL PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 35, 41, 49, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUES VIOLA LA DIVISIÓN DE PODERES Y LA AUTONOMÍA DEL IECM, POR LO SIGUIENTE:**

Como se precisó en el apartado de cuestión previa, el Máximo Tribunal del País ha señalado que los órganos constitucionales autónomos surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder a partir de la evolución de la teoría tradicional de la división de poderes. Además, constituyen órganos que permiten una distribución de funciones o competencias, que hace más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.

En ese sentido, los órganos autónomos se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. Siendo que todas estas características que se les otorga en la propia constitución buscan evitar que ningún poder público puede incidir de manera preponderante o decisiva en sus atribuciones.

Ahora bien, el Instituto Electoral de la Ciudad de México es un órgano constitucional autónomo local, ya que, el artículo 122 de la Constitución, con relación al diverso 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las autoridades electorales deben gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, y ordena a las Constituciones y leyes locales a garantizar dichos principios. Por su parte, la Constitución de la Ciudad de México en los artículos 46 y 50 prevé que el Instituto Electoral de la Ciudad de México es un organismo autónomo, de carácter especializado e imparcial; con personalidad jurídica y patrimonio propio; otorgándole plena autonomía técnica y de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y para determinar su organización interna de conformidad con lo previsto en las leyes correspondientes.

Cabe destacar que la Constitución al momento de establecer que la función electoral se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad, no sólo impone límites a las autoridades electorales para evitar que su actuación irrumpa con estos principios, sino que también es un llamado hacia otros poderes para abstenerse de realizar cualquier actuación que pudiera comprometer su cumplimiento por parte de las autoridades electorales.

En ese sentido, en el caso, el IECM reúne las características que según ese Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe tener todo órgano constitucional autónomo:

- a. Está establecido directamente por la Constitución Federal.
- b. Según el marco Constitucional tiene una relación de coordinación con otros órganos del Estado, porque no está subordinado a los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial Locales, al tener autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.
- c. Tiene autonomía e independencia funcional y financiera, pues la Constitución Local lo dota de personalidad jurídica y patrimonio propios.



- d. Atiende funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad, como son la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales para las elecciones de Jefatura de Gobierno, diputaciones al Congreso y alcaldías de la Ciudad de México, así como de los procesos de participación ciudadana en la Ciudad.

Cabe destacar que ese Máximo Tribunal ha reconocido que los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales locales, implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.

En ese contexto, la intervención del Congreso de la Ciudad de México, para eliminar la autonomía otorgada al Instituto por la Constitución Federal, la Ley General de Instituciones de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Constitución de la Ciudad de México, transgrede los artículos 41, 49, 116 y 122 Constitucionales, pues la determinación de lo que viene a conformar las áreas del instituto, su forma de operación y sus necesidades administrativas se traduce en la intromisión por parte de uno de los Poderes de la entidad, en la realización de un acto que es competencia del órgano especializado en la materia.

En efecto, es el IECM un órgano con autonomía técnica y de gestión, de ahí que, atendiendo a esa naturaleza, carecen de justificación las reformas reclamadas, pues subsumen las facultades del instituto al Congreso local, generando una relación de subordinación con el órgano legislativo.

Por su parte, los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor

de los ciudadanos y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes ya sea de superiores jerárquicos o de otros poderes del Estado.

Debemos recordar que la existencia de un órgano constitucional autónomo implica que el mismo cuenta con un cúmulo propio de competencias y, por tanto, goza de paridad con los órganos previstos en el texto constitucional, tal y como lo dispuso ese Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 117/2014. En efecto, una de las implicaciones lógicas de la autonomía constitucional de los órganos autónomos es la capacidad de poder oponer sus competencias a las de los tres poderes en los que tradicionalmente se dividía el poder público, así como al resto de los órganos autónomos.

En el caso del IECM, al ser un organismo constitucional autónomo, su organización y funcionamiento (división del trabajo, ejercicio de atribuciones, derechos y obligaciones de quienes los integran) es inherente al ejercicio de la función pública desempeñada. Esa auto organización no puede ser vulnerada por ningún otro órgano del Estado, precisamente porque es connatural a los organismos constitucionales autónomos; por tanto, cuando algún otro órgano del Estado mediante una reforma legal rediseña la estructura interna de un Instituto Electoral local con una evidente afectación al cumplimiento de las atribuciones, al eliminar comisiones permanentes, unidades técnicas, vulnera su facultad de auto organización.

Tan el decreto reclamado es inconstitucional, al transgredir la autonomía prevista para el IECM en el texto constitucional, que elimina la facultad prevista en el artículo 98 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México que disponía que el Consejo General podía crear unidades técnicas adicionales para el adecuado funcionamiento y logro de los fines del Instituto.

En específico, antes de la reforma reclamada, el texto legal establecía lo siguiente:

*“Artículo 98. El Instituto Electoral cuenta con Unidades Técnicas que respectivamente tienen a su cargo las tareas de:*

- I. Comunicación Social y Difusión*
- II. Servicios Informáticos*
- III. Archivo, Logística y Apoyo a Órganos Desconcentrados;*
- IV. Asuntos Jurídicos*
- V. Formación y Desarrollo, y*
- VI. Vinculación con Organismos Externos.*

**El Consejo General podrá crear unidades técnicas adicionales para el adecuado funcionamiento y logro de los fines del Instituto.”**

A partir de la vigencia del decreto reclamado se contempla el artículo 98 al tenor siguiente:

*“Artículo 98. El Instituto Electoral cuenta con Unidades Técnicas que respectivamente tienen a su cargo las tareas de:*

- I. Comunicación Social y Difusión*
- II. Servicios Informáticos*
- III. Se deroga.*
- IV. Asuntos Jurídicos V. Se deroga.*
- VI. Se deroga.*

***Se deroga.”***

Como se advierte de la comparación de los textos —reformado y vigente— el Congreso de la Ciudad de México eliminó la posibilidad de que el Instituto cree las unidades que estime necesarias para el cumplimiento de su mandato constitucional y legal. Lo anterior conlleva una afectación directa a su autonomía, pues ya no puede decidir respecto de la óptima organización y adecuado funcionamiento. Esto es, ahora es el Congreso de la Ciudad el que establece las prioridades en la organización interna del IECM, lo cual es una clara afectación a los principios de autonomía y de división de poderes.

En otras palabras, la autonomía de la que goza el IECM conlleva la facultad de decidir y actuar sin más limitaciones que las previstas en las leyes relativas, y sin estar subordinado a otros órganos o poderes públicos; por tanto, tal independencia y autonomía opera tanto de forma externa (actuando como autoridad electoral) como internamente (actos administrativos que le permitan funcionar y cumplir con las atribuciones que la ley le confiere). Por lo cual el Congreso de la Ciudad de México no

podía modificar la estructura del Instituto y mucho menos eliminar la posibilidad de que el IECM decida sobre su estructura.

A mayor abundamiento, es claro que la ley puede establecer un parámetro funcional de organización; sin embargo, ello no puede restringir al propio organismo a conducirse de manera independiente y autónoma en el establecimiento de sus áreas y en su capacidad operativa. Esto es, el IECM según la constitución, al ser el organismo electoral especializado en la Cdmx es el único que puede conducir su actuación bajo los principios constitucionales y tiene facultad de diseñar su operación con el fin de salvaguardar los derechos políticos de los ciudadanos.

Es importante tomar en cuenta que, si bien el artículo 116 de la Constitución otorga a las legislaturas locales libertad legislativa, esas facultades no son irrestrictas o absolutas, tal y como lo estableció el Tribunal Pleno del Máximo Tribunal del País al resolver la Acción de inconstitucionalidad 8/2014, la cual dio origen a la tesis de jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

***“LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTA LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS.*** Si bien es cierto que los Congresos Estatales tienen libertad configurativa para regular ciertas materias, como la civil, también lo es que aquélla se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México, de conformidad con el artículo 1o. constitucional. En similar sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que la legitimidad democrática de ciertos actos o hechos está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales.”<sup>19</sup>

Finalmente, la violación a la autonomía del IECM también conlleva una violación directa a la protección de los derechos político-electorales. Lo anterior toda vez que, la reforma pretende obligar al instituto a actuar en determinado sentido, sin que pueda generar su programación funcional con el objetivo de salvaguardar los derechos en cuestión. Esto es, la estructura del instituto se define por una voluntad del legislador de la Ciudad de

---

<sup>19</sup> Acción de inconstitucionalidad 8/2014.

México y no a partir de la efectiva protección de los derechos a votar, ser votado, asociación, reunión, participación ciudadana, entre otros.

Precisado lo anterior es claro que el Congreso de la Ciudad de México no puede, mediante una reforma legal, reestructurar orgánicamente al IECM eliminando Comisiones Permanentes, unidades técnicas, cuya existencia se justifica en las atribuciones con que cuenta el Instituto desde antes de la reforma; y eliminar la facultad para crear nuevas Unidades Técnicas, pues ello transgrede los principios de autonomía e independencia establecidos en la propia Constitución.

#### **b. Especialización**

Como se precisó en párrafos precedentes, el artículo 46 de la constitución de la Ciudad de México, le otorga al IECM, como órgano autónomo, la característica de especializado. En ese sentido, los numerales reclamados impiden que el IECM alcance la especialización en la función que desarrolla, por lo que tampoco crean las condiciones necesarias para que se garantice el respeto irrestricto al principio de autonomía.

Además, la reforma reclamada al integrar funciones en diversas comisiones y unidades violenta el principio de certeza, ya que no se tiene la seguridad de qué órgano es el encargado de realizar las funciones, lo que denota una falta de especialización, cualidad que es necesaria para la emisión eficaz de las determinaciones, pues rompe precisamente con el carácter de especialización.

Asimismo, es importante destacar que la especialización y profesionalismo son producto de la praxis adquirida en el desarrollo de una actividad de manera continua, permanente y reiterada, debiendo el legislador velar por el respeto a la autonomía e independencia del órgano autónomo. En otras palabras, derivado de la violación a la autonomía se afecta el principio de profesionalismo. Incluso se elimina una de las comisiones y una unidad que se encargaba de velar por el profesionalismo del personal, consecuentemente, la profesionalización y permanencia, así como los principios de certeza, objetividad e imparcialidad estatuidos en el numeral 116, son violentados.

Se debe tener presente que, si bien el profesionalismo no es un principio previsto en el marco Constitucional Federal, si está previsto en la Constitución de la Ciudad de México. Además, la profesionalización es uno de los elementos que coadyuva para lograr un adecuado desarrollo de las funciones que legalmente corresponden realizar a los órganos electorales, por lo que su cumplimiento se traduce en la observancia del principio de independencia y autonomía, esto es, en la medida en que los órganos autónomos tienden a contar áreas especializadas y profesionalizadas podrán desarrollar sus funciones con independencia.

A mayor abundamiento, la eliminación de comisiones permanentes implica una reducción no justificada a un tramo de control del Consejo General sobre las tareas de áreas especializadas, limita las actividades de las consejerías y, al no tener una justificación razonable, implica una violación a la autonomía de funciones e independencia de auto organización. En otras palabras, la eliminación de comisiones permanentes por parte del Congreso de la CDMX, es un acto arbitrario, que no se relaciona con la motivación de reducción presupuestal que se alude en el dictamen; por el contrario, esta medida hará que la distribución del trabajo de supervisión esté distribuida entre menos integrantes, rompiendo así con la naturaleza de los órganos colegiados que consiste en el seguimiento y vigilancia de las actividades, a través de una distribución equitativa de las cargas laborales para su mejor atención, análisis, discusión y aprobación.

Por ejemplo, una de las comisiones eliminadas fue la Comisión de Vinculación con Organismos Externos, la cual es un órgano colegiado auxiliar del Consejo General en la celebración de negociaciones necesarias para sentar las bases orientadas a la suscripción de convenios de apoyo y colaboración para coordinar actividades y desarrollar una correcta vinculación con el Instituto Nacional Electoral. El trabajo de esta área es transversal, por lo que impacta en todas y cada una de las áreas del Instituto Electoral, a la vez de que su nivel de especialización origina que sus actividades no sean desarrolladas por ningún otro órgano colegiado. El decreto reclamado elimina dicha comisión y traslada sus funciones a la Secretaría Ejecutiva, que es un órgano ejecutivo unipersonal que ya no se encontrará sujeto al seguimiento y vigilancia de tales

atribuciones mediante una Comisión. Este modelo centralizado contradice el carácter colegiado de la autoridad electoral en la toma de decisiones y además inhibe el consenso, seguimiento, control y aportaciones de las consejerías electorales.

Además, del análisis del proceso legislativo, concretamente de la iniciativa y del dictamen de la Comisión de Asuntos Político-Electorales del Congreso de la Ciudad de México presentada el 17 de febrero del dos mil 2022, se advierte como fundamento los principios de racionalidad, austeridad y eficacia. Sin embargo, el legislador es omiso en matizar que la aplicación de estos principios al gasto que ejercen los organismos autónomos está condicionado a que dichos principios se apliquen sin menoscabo de la autonomía de los mismos, esto según la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México.

En específico, la iniciativa propone la integración de las funciones de la UTEF y la Comisión de Fiscalización con la Comisión de Asociaciones Políticas y la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas, para crear la Comisión de Asociaciones Políticas y Fiscalización y la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y Fiscalización. Previo a la Iniciativa, las facultades de la Comisión y Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas se centraban alrededor de funciones principales: conocer de los procesos administrativos sancionadores, presentar opiniones para el Consejo General respecto las estimaciones presupuestarias presentadas por partidos, asociaciones y candidatos independientes, y coadyuvar a las autoridad federal electoral en el monitoreo de los medios masivos de comunicación con cobertura en la Ciudad de México, registrando todas las manifestaciones de los y las candidatas. La integración de estas dos áreas implica que se concentrarían dos procesos autónomos, es decir la fiscalización y el conocimiento y seguimiento de manifestaciones y estimaciones presupuestarias.

Además, en cuanto a la unión de la Comisión de Igualdad de Género y Derechos Humanos con Comisión de Educación Cívica y Construcción de Ciudadanía, se puede señalar que, si bien ambas Comisiones comparten un rol informativo, uno en educación cívica y otro en género, la unión de áreas no es orgánica ni puede hacerse asegurando que no sea en menoscabo de la protección e implementación de perspectiva de género. La Comisión de género aseguraba —tanto a nivel interno como en sus funciones

externas— que el IECM cumpliera con mandatos de perspectiva de género y de actividades para la prevención de la violencia política en razón del Género. Creer que este rol puede ser suplido por la Comisión de Educación Cívica es menospreciar la necesidad de conocimiento especializado que requiere la materia de género, que no puede ser aprendido e implementado por funcionarios sin conocimiento del tema en el plazo de 90 días que da la Iniciativa para ser implementada.

De igual manera, la absorción de facultades de la Unidad Técnica del Centro de Formación y Desarrollo, Unidad Técnica, Comisión de Vinculación con Organismos Externos y Unidad Técnica de Archivo, Logística y Apoyo a Órganos Desconcentrados por parte de la Secretaría Administrativa resulta del todo compleja. Lo que solían ser áreas técnicas especializadas, se absorbe por la Secretaría Administrativa, quien encima de sus funciones ya existentes deberá absorber las de 3 Unidades Técnicas y una Comisión.

Por todo lo expuesto es claro que, la justificación constitucional del diseño de los órganos autónomos electorales se basa en la legitimidad técnica y en los espacios de decisión especializada que se asegura a dichos órganos para lograr una regulación técnica sobre determinados aspectos de la realidad que la Constitución busca remover del ámbito de la oportunidad política. De ahí la clara contravención a los artículos 35, 41, 49, 116 y 122 Constitucionales.

**SEGUNDO: LA REFORMA IMPUGNADA AL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO ES CONTRARIA A LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 35, 41, 49, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN, PUES SE VIOLA EL MODELO DEMOCRÁTICO ESTABLECIDO EN LA CONSTITUCIÓN E INVADE LA COMPETENCIA DEL INE CON RELACIÓN AL DESEMPEÑO Y FUNCIONAMIENTO DE LOS OPLES:**

En primer lugar, conviene tener presente que el artículo 49 de la Constitución Federal establece el principio de división de poderes, el cual señala que el Supremo Poder de la Federación se divide en legislativo, ejecutivo y judicial. Como garantía de dicho principio se establece una prohibición: no podrán reunirse dos o más de estos poderes



en una sola persona o corporación. En ese sentido, el Máximo Tribunal del País ha resuelto que este principio busca limitar el poder, mediante la idea reguladora de pesos y contrapesos, esto es, mediante una cierta idea de balances que impide la concentración del poder, al mismo tiempo que posibilita la generación creativa de competencias públicas para la realización del bien común.<sup>20</sup>

En ese sentido, en la jurisprudencia P./J. 80/2004 de rubro: *"DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS"* ese máximo tribunal del país estableció tres grados de interferencia, como mecanismo de evaluación para analizar la actuación de un poder u órgano, con relación a la prohibición de que no se extralimiten en el ejercicio de las competencias que les han sido conferidas, siendo que también han sido aplicables a los casos de conflictos competenciales en los que intervienen órganos constitucionales autónomos. Dichos grados de interferencia son los siguientes:

- a. La intromisión, como el grado más leve de violación del principio de división funcional de competencias, que se actualiza cuando uno de los poderes u órganos se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión.
- b. La dependencia implica que un poder u órgano impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma.
- c. La subordinación es el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder u órgano no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante. La diferencia con la dependencia es que, mientras en esta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro

---

<sup>20</sup> Véase el criterio del Tribunal Pleno P.J. 52/2002, de rubro: *"DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL"*. Consultable en la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, julio de 2005, página 954.

poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe.

Ahora bien, en el capítulo de consideraciones previas se identificó claramente las características de los órganos autónomos y particularmente como la Constitución, en los artículos 41, 116 y 122 Constitucionales establece un modelo de autonomía funcional y presupuestal para organismos electorales.

Precisado lo anterior, es importante destacara que como se estableció en párrafos precedentes, la reforma electoral 2014 tuvo por objetivo transformar las instituciones democráticas en México para responder a la realidad que vivía el país, a partir, entre otros, del fortalecimiento de la autoridad electoral a nivel nacional y del establecimiento de una nueva coordinación entre ésta y los organismos locales. Uno de los principales problemas que busco eliminar fue, por una parte, la captura que existía de los institutos electorales locales, por parte de los gobiernos locales y sus congresos y, por la otra, homogenizar el funcionamiento y trabajo de los institutos de las diferentes entidades.

En ese sentido, la reforma electoral 2014 modificó de manera sustancial la estructura y la distribución de la facultad de organización electoral. En primer lugar, se rediseño la autoridad y se reformuló el sistema electoral para hacerlo nacional en lugar de federal a través de una nueva autoridad denominada Instituto Nacional Electoral (INE) y se le otorgó la facultad de homologar los estándares con los que se organizan las elecciones federales y estatales.

También se crearon los Organismos Públicos Locales (OPLES), y se dio una redistribución de facultades entre ambas instancias con el fin de homogeneizar procesos de organización electoral y, por lo tanto, mejorar la calidad de esos procesos en los ámbitos federal y local, incluyendo la reducción o eliminación de posibles injerencias de actores ajenos a los comicios.

Así, de la lectura de lo dispuesto en los artículos 41, 116 y 122 de la Constitución se advierte la relación particular entre el INE y los OPLES, pues al INE se le asigna la posibilidad de asumir mediante convenio con las autoridades competentes de las

entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable. Aunado a la facultad de designación y remoción de los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales y al establecimiento en los procesos estatales los estándares de calidad y uniformidad requeridos.

Además, al Consejo General del INE se le otorgaron facultades Constitucionales que permiten colegir la relación de subordinación o de dependencia de los OPLES al INE, pues en su naturaleza de organismo nacional autónomo puede asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales; delegar en los órganos electorales locales las atribuciones relacionadas con la organización electoral, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento, y atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, por su trascendencia o para sentar un criterio de interpretación.

Precisado lo anterior es claro que las normas reclamadas, transgreden el modelo Constitucional previsto en los numerales 41, 116 y 122 Constitucionales, pues en su caso, el INE es la única instancia que tiene forma de intervenir o regular actividades propias de los OPLES.

Fue claro el Poder reformador al señalar la importancia de crear un modelo que impidiera una actividad parcial de parte de los OPLES y una dependencia a las autoridades estatales. Justamente, uno de los pilares de la reforma fue construir un parámetro normativo que eliminara la intromisión de los poderes estatales en las decisiones y actuaciones de los órganos locales.

En ese sentido, las normas reclamadas justo alteran ese modelo, pues pretenden, por una parte, eliminar la facultad del Consejo General del IECM de crear las unidades técnicas necesarias para el adecuado funcionamiento y operación. Por otro lado, elimina comisiones y unidades técnicas modificando la estructura funcional y orgánica del instituto, sin atender a los requerimientos técnicos que IECM para el cumplimiento de sus funciones. Máxime que al ser el Instituto un órgano con autonomía Constitucional

es el responsable de poder determinar sus necesidades primigenias y orgánicas, siendo que, en su caso, el único facultado para poder incidir en la operación del mismo es el INE.

Así, se está creando una total subordinación del IECM frente al Congreso de la Ciudad de México, pues es este último el que a partir de la reforma impugnada decide cómo deberá funcionar el Instituto, sin que este último pueda incidir en la creación y determinación de sus propias áreas.

Se insiste, la autonomía de la que goza el IECM conlleva la facultad de decidir y actuar sin más limitaciones que las previstas en las leyes relativas, y sin estar subordinado a otros órganos o poderes públicos, como en este caso el Congreso de la Ciudad de México; siendo que la Constitución y las leyes únicamente contemplan la intervención del INE en determinados aspectos de las labores de los OPLES —dentro del cual se encuentre el IECM— como en aquellos actos administrativos que le permiten funcionar y cumplir con las atribuciones que la ley le confiere.

A mayor abundamiento, como se expuso en el capítulo relativo a las cuestiones previas, el INE, en su caso, es la única autoridad que pudiera intervenir en la operación del organismo electoral de la Ciudad de México, a partir de la facultad de designación y remoción de consejeros; de la facultad de asunción; de la facultad de delegación, o de la facultad para atraer a su conocimiento asuntos de competencia de los OPLES. De ahí que se puede hablar de una invasión de competencias del Congreso de la Ciudad de México al Instituto Nacional Electoral.

Finalmente, es importante tener presente que ese Máximo Tribunal, al resolver la controversia constitucional 209/2021 sostuvo que la autonomía del INE está particularmente vinculada con la democracia, cuestión que implica las garantías necesarias para el goce y ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, por lo que cualquiera afectación a la autonomía de los organismos electorales tiene la capacidad de repercutir en ellos.

Por todo lo expuesto es claro los numerales reclamados del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México transgreden lo dispuesto en los artículos 41, 49, 116 y 122 de la Constitución.

**TERCERO: LOS NUMERALES IMPUGNADOS DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO CONTRAVIENEN LOS ARTÍCULOS 1º Y 2º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; 2º, 57, 58 Y 59 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, PUES NO HUBO UNA DELIBERACIÓN EFECTIVA QUE PUDIERA GARANTIZAR LA PROTECCIÓN DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES, ASÍ COMO LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y BARRIOS ORIGINARIOS, Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO A LA LIBRE DETERMINACIÓN Y AUTONOMÍA A TRAVÉS DE LA CONSULTA, POR LO SIGUIENTE:**

En primer lugar, conviene precisar que ese Máximo Tribunal del País ha sostenido que la violación a las formalidades del procedimiento legislativo deben abordarse desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, elegida como modelo de Estado, de acuerdo con los artículos 39, 40, 41, 116 y 122 de la Constitución Federal, por lo que la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios: por un lado, el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer de manera innecesaria etapas procedimentales, cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a la necesidad de no dar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto. Por el otro lado, el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.

Este último principio está estrechamente vinculado con la esencia y valor mismo de la democracia, como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos

caracterizados por el pluralismo político, como en el caso de México y la mayor parte de las democracias contemporáneas. La democracia representativa es un sistema político valioso, no solamente porque, en su contexto, las decisiones se toman por una mayoría determinada de los votos de los representantes de los ciudadanos, sino porque aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación por parte tanto de las mayorías como de las minorías políticas. Es precisamente el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo.

En efecto, la adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver, en última instancia, las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia, pero no suficiente. No todo sistema que adopta la regla de la mayoría es necesariamente democrático. Junto a la regla de la mayoría, hay que tomar en consideración el valor de la representación política, material y efectiva de los ciudadanos, que tienen todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, así sean los minoritarios, como dispone el artículo 41 constitucional y el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todos los grupos parlamentarios contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.

Si el simple respeto a las reglas de votación por mayoría pudiera convalidar cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo previo, la dimensión deliberativa de la democracia carecería de sentido, precisamente, porque las minorías, por su propia naturaleza, están predestinadas a no imponerse en la votación final, a menos que su opinión coincida con un número suficiente de integrantes de otras fuerzas políticas; por lo tanto, es aquí donde cobran toda su importancia las reglas que garantizan la participación efectiva de las minorías.

Así, en conclusión, el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante, donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios. Lo anterior es así, porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear, en el transcurso de la deliberación pública, aquello que va a ser

objeto de la votación final y, por tanto, otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

Así, ese Máximo Tribunal del País para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo redundan en violación a las garantías de debido proceso y legalidad, consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal ha establecido la importancia de la evaluación del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que de lo que se trata es, precisamente, de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final.

Sentado lo anterior, conviene analizar la incorporación de regulación Constitucional que permite dar cauce a las expresiones de los pueblos originarios en la ciudad de México, con el objeto de proteger el derecho de las minorías a influir en las decisiones de la CDMX.

Para ello es importante tener presente que, a partir del reconocimiento del contexto social, histórico y cultural de nuestro país, en las primeras líneas del artículo 2º de la Carta Magna se enuncia el reconocimiento jurídico de la pluriculturalidad que posee el país a través de los pueblos indígenas, mismo que se reconoce de la siguiente manera.

*“La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.*

*Son comunidades integrantes de un pueblo indígena aquellas que formen una unidad social, económica, y cultural asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres”.*

La constitución, además, reconoce el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas en el párrafo cuarto del mismo artículo, que los contempla como se cita a continuación:

*El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades*

*federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.*

Así, la autodeterminación debe entenderse como el reconocimiento y disfrute de sus derechos como comunidades o pueblos, entre otros aspectos, a decidir sus formas de organización en el plano social, económico, político y cultural; a la aplicación de sus propios sistemas normativos; a elegir a sus propias autoridades bajo prácticas tradicionales, establecidos en el apartado A, incisos I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII del citado artículo.

En concordancia con lo anterior, se reconoce la relevancia de los pueblos originarios en el inciso IX del 2º constitucional menciona que, como medida del Estado, se deberá consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del plan nacional de desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Al hacer mención a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, da pauta a que se legisle sobre el tema en dicha unidad político-administrativa debido a la obligatoriedad que se tiene respecto al marco constitucional.

Esto último es de suma importancia debido a que en la Ciudad de México existen diferentes grupos que se han denominado a sí mismos y desde los gobiernos locales como pueblos originarios, los cuales se analizarán más adelante.

Es de gran relevancia hacer alusión a lo establecido en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que menciona en las últimas líneas que: “Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquellos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley”.

Si bien, no hay una presencia mayoritaria de pueblos indígenas dentro de la Ciudad de México, si existen grupos que pueden ser equiparables a lo mencionado en el artículo



2º constitucional, por lo cual la Constitución Política de la Ciudad de México llevó a cabo la labor de reconocer dentro de su texto a las comunidades originarias que han existido dentro del territorio de la Ciudad de México, a cuyo proceso y contenido en razón de pueblos originarios haremos alusión más adelante.

Así, el 29 de enero de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Decreto en el que se derogaron y reformaron una serie de disposiciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de una Reforma Política de la Ciudad de México. Esta reforma incluyó, entre otros aspectos, que el territorio seguirá siendo el mismo y se conformará como un Estado de la Unión con el nombre de Ciudad de México.

Con ello, se da paso a la elaboración de una constitución política propia de la nueva entidad federativa, la cual fue publicada el 17 de septiembre de 2018 e incluye, una amplia referencia en materia de derechos humanos; perspectiva de género y la mención y reconocimiento de los pueblos originarios como elementos constitutivos de la Ciudad de México.

En el preámbulo de la Constitución Política de la Ciudad de México se lee que:

*"[La Ciudad de México] Honra su legado y rinde homenaje a todas las comunidades y periodos históricos que le antecedieron, asume un compromiso perdurable con la dignidad y la igualdad de sus pobladores. Ciudad intercultural y hospitalaria. Reconoce la herencia de grandes migraciones, el arribo cotidiano de las poblaciones vecinas y la llegada permanente de personas de la nación entera y de todos los continentes".*

En estas primeras líneas del preámbulo se entiende a la ciudad como una construcción histórica, formada a partir de grandes procesos migratorios y de un conglomerado originario que con el paso de los siglos y con sus marcadas diferencias, ha sabido convivir y configurar la ciudad pluricultural que hoy se nos presenta; es un territorio construido a partir de movimientos migratorios por un lado y de un pueblo establecido por el otro.

De igual manera, en el artículo 2º, párrafo primero, de la Constitución Política de la Ciudad de México (en adelante CPCDMX) cuyo título dice "De la naturaleza

intercultural, pluriétnica, plurilingüe y pluricultural de la Ciudad”, se reconoce a los pueblos originarios como elementos constitutivos de la misma como se cita a continuación:

*“La Ciudad de México es intercultural, tiene una composición plurilingüe, pluriétnica y pluricultural sustentada en sus habitantes; sus pueblos y barrios originarios históricamente asentados en su territorio y en sus comunidades indígenas residentes. Se funda en la diversidad de sus tradiciones y expresiones sociales y culturales. Este carácter pluricultural de la ciudad reconoce y define a los pueblos originarios e indígenas en el artículo”*

Asimismo, el artículo 58 distingue entre pueblos originarios y comunidades indígenas residentes, donde siendo ambos indígenas, se identifican los primeros por descender de poblaciones asentadas en el territorio actual de la Ciudad de México desde antes de la colonización y del establecimiento de las fronteras actuales y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, sistemas normativos propios, tradición histórica, territorialidad y cosmovisión, o parte de ellas. Mientras que las segundas son una unidad social, económica y cultural de personas que forman parte de pueblos indígenas de otras regiones del país, que se han asentado en la Ciudad de México y que en forma comunitaria reproducen total o parcialmente sus instituciones y tradiciones.

Con fines de aportar mayor claridad respecto al artículo que se menciona, se cita su contenido a continuación:

**“Artículo 58 Composición pluricultural, plurilingüe y pluriétnica de la Ciudad de México** 1. Esta Constitución reconoce que la Ciudad de México tiene una composición pluricultural, plurilingüe y pluriétnica sustentada en sus pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes.

2. Se entenderá por pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes lo siguiente: a) Los pueblos y barrios originarios son aquellos que descienden de poblaciones asentadas en el territorio actual de la Ciudad de México desde antes de la colonización y del establecimiento de las fronteras actuales y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, sistemas normativos propios, tradición histórica, territorialidad y cosmovisión, o parte de ellas; y b) Las comunidades indígenas residentes son una unidad social, económica y cultural de personas que forman parte de pueblos indígenas de otras regiones del país, que se han asentado en la Ciudad de México y que en forma comunitaria reproducen total o parcialmente sus instituciones y tradiciones.

3. Se reconoce el derecho a la autoadscripción de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes y de sus integrantes. La conciencia de su identidad

*colectiva e individual, deberá ser criterio fundamental para determinar a los sujetos que se aplicarán las disposiciones en la materia contenidas en ésta Constitución.”*

Respecto al párrafo 2º de este artículo, apartado a y b, en los que se definen a los pueblos originarios e indígenas, es de referir con mayor importancia un punto: en las legislaciones citadas con anterioridad, así como las leyes y tratados internacionales que regulan los derechos de las comunidades y pueblos indígenas, las definiciones de pueblos originarios no aparecen y en todo caso son equiparables con pueblos tribales.

Por tanto, en su búsqueda de la protección más completa de los derechos de las comunidades y pueblos indígenas a partir del reconocimiento del contexto social, histórico y cultural de México, y en particular tratándose de lo que en su momento fue México-Tenochtitlán, en la CPCDMX se plantea que los pueblos originarios adquieren el carácter que conceptualmente definía a las comunidades y pueblos indígenas, es decir, pueblos que descienden de poblaciones asentadas antes de la colonización y que conservan sus propias instituciones de diferente índole, sin que necesariamente haya un origen de carácter indígena de los pueblos y barrios originarios, el cual se sobreentiende al afirmar la presencia histórica antes de la conquista.

Así, nuestro ordenamiento jurídico, en una interpretación conjunta de la establecido por nuestra Constitución Federal en armonía con los Tratados Internacionales en la materia, y lo establecido en nuestra Constitución Local, reconoce el carácter de destinatario de las normas en materia de derechos de las comunidades indígenas a los Pueblos y Barrios Originarios.

Tal conclusión se robustece por el criterio emitido por el 10º Tribunal Colegiado de Circuito en materia administrativa del Primer Circuito, que reconoce de forma expresa el carácter de pueblo indígena de los pueblos originarios de la siguiente manera:

***“PUEBLOS ORIGINARIOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO. SON PUEBLOS INDÍGENAS CONFORME AL ARTÍCULO 2o. CONSTITUCIONAL Y LA NORMATIVIDAD INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS, EN TANTO QUE DESCIENDEN DE LAS POBLACIONES QUE HABITABAN EL VALLE DE MÉXICO Y SE AUTOADSCRIBEN DE MANERA COLECTIVA COMO TALES. Los pueblos originarios de la Ciudad de México son pueblos indígenas de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 2o., segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos***

*y el artículo 1o. del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el jueves 24 de enero de 1991, que coinciden en identificar como pueblos indígenas, entre otros, a aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas, cualquiera que sea su situación; asimismo, ambas normas coinciden en regular que la conciencia de su identidad indígena es el criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. Dichos pueblos descienden de los que habitaban el Valle de México, de la gran Ciudad de México-Tenochtitlán, y en un proceso de reconstrucción de identidad, se hacen llamar a sí mismos "pueblos originarios", siendo esto una nota adicional de su autoadscripción colectiva como pueblos indígenas y de su lucha que encarna una reivindicación histórica y un reconocimiento y orgullo renovados respecto de sus orígenes, por ello, son titulares de los derechos que les concede el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los tratados internacionales de los que nuestro país sea Parte."*

Dada la pluriétnicidad de la Ciudad de México, el artículo 22 refiere una noción de originario, al reconocer a estos en términos generales como aquellas que han nacido en su territorio, pero no se define la temporalidad en el mismo; el fin y el grupo que abarca son de otra naturaleza, aunque el problematizarlo de manera breve en este apartado será de mucha ayuda para la hipótesis planteada en esta investigación.

Retomando el tema de los derechos de los pueblos originarios, su contenido y alcance ha quedado establecido en el Capítulo VII que lleva por título Ciudad pluricultural, en el Artículo 59 titulado De los derechos de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes-de la CPCDMX, los cuales serán solamente enunciado dada la amplia gama de disposiciones que forman parte de este apartado.

Así, el precepto en comento reconoce su derecho a la libre determinación y autonomía; a la participación política; a la comunicación; una serie de derechos culturales; al desarrollo propio; a la educación; a la salud; derecho de acceso a la justicia; derechos laborales; a la tierra, al territorio y a los recursos naturales, todos ellos reafirmando las prácticas culturales de los mismos coloquialmente conocidas como usos y costumbres.

El derecho que nos resulta pertinente al estudio del presente asunto es el derecho a la consulta de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas de la Ciudad de México, el cual se encuentra regulado en el artículo 59 de la CPCDMX, el cual por fines de relevancia para el presente asunto se cita lo pertinente a continuación:

*"Artículo 59 De los derechos de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes*

*A. Carácter jurídico*

*1. Los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.*

*2. El derecho a la libre determinación de los pueblos y barrios originarios se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional, en los términos que establece la presente Constitución.*

*[...]*

*C. Derechos de participación política*

*Los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes tienen derecho a participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural de la Ciudad de México. Para ello se implementarán las siguientes medidas especiales:*

***1. Los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes deberán ser consultados por las autoridades del Poder Ejecutivo, del Congreso de la Ciudad y de las alcaldías antes de adoptar medidas administrativas o legislativas susceptibles de afectarles, para salvaguardar sus derechos. Las consultas deberán ser de buena fe de acuerdo a los estándares internacionales aplicables con la finalidad de obtener su consentimiento libre, previo e informado. Cualquier medida administrativa o legislativa adoptada en contravención a este artículo será nula;***

*2. Los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes, tienen el **derecho a participar en la toma decisiones públicas** a través de su integración en los órganos consultivos y de gobierno; (...)"*

A fin de mantenerse una legislación vanguardista en pro de la mayor protección de los derechos de las comunidades indígenas, la CPCMDX amplía el núcleo del derecho a la libre determinación de los pueblos que se materializa a través de consulta a las comunidades indígenas, refiriendo a los beneficiarios del tal derecho más allá de lo establecido por nuestro artículo 2º Constitucional, enunciando de forma expresa a los barrios y pueblos originarios.

Esto es, existe una obligación en términos de lo dispuesto en la constitución de la Ciudad de México, de consultar a los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes frente a cualquier modificación legislativa que pueda afectar sus derechos. Es parte del proceso que se debe seguir en torno a modificaciones legislativas, para salvaguardar el derecho de esta minoría.

Tal facultad deriva del principio de progresividad y no regresión respecto del contenido y alcance de los derechos, siendo reconocida expresamente como constitucional por nuestro Tribunal Supremo, como se aprecia de la tesis que se cita a continuación:

**"DERECHOS DE LOS INDÍGENAS. LOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PUEDEN SER AMPLIADOS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES DENTRO DEL MARCO DE AQUÉLLA. El artículo 1o. de la Constitución Federal establece que las garantías que otorga no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece, de lo que deriva que ninguna ley secundaria puede limitar las disposiciones constitucionales correspondientes; sin embargo, **sí son susceptibles de ser ampliadas por el legislador ordinario, ya sea federal o local, en su reglamentación, al pormenorizar la norma constitucional que prevea el derecho público subjetivo a fin de procurarse su mejor aplicación y observancia. En consecuencia, los Congresos Locales, al legislar sobre la materia indígena y regular las instituciones relativas, en términos de lo dispuesto en el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben hacerlo bajo el criterio de que los que se otorgan en ella a la población indígena son derechos mínimos que deben ser respetados para garantizar su efectividad, pero que pueden ser ampliados para imprimir las características propias que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de sus pueblos indígenas, siempre que tal ampliación se realice sin vulnerar el marco constitucional al que dichos derechos se encuentran sujetos**<sup>21</sup>."**

De igual manera, la presente legislación tuvo a bien ampliar el alcance del derecho en análisis respecto de las decisiones que se encuentran sujetas a la obligación de ser consultadas.

En concordancia con lo anterior, el reconocimiento del derecho a la consulta derivado de la pluriétnicidad de la Ciudad de México se encuentra ampliamente contemplado y regulado en la Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes en la Ciudad de México de la siguiente manera:

*"Artículo 4. Principios de interpretación y aplicación*

- 1. Los poderes públicos adoptarán medidas legislativas, administrativas, judiciales, económicas y las que sean necesarias, de acuerdo con el grado de desarrollo democrático, social y económico de la Ciudad, a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos de los pueblos, barrios y comunidades.**
- 2. Los derechos previstos en la presente ley constituyen un catálogo enunciativo no limitativo para la supervivencia, la revitalización, la dignidad y el bienestar de los pueblos, barrios y comunidades. Ninguna disposición se interpretará en el sentido de menoscabar o limitar los derechos de éstos y sus integrantes.*
- 3. En la interpretación y aplicación de la presente ley prevalecerá la norma más protectora o la interpretación más extensiva en el reconocimiento de derechos e, inversamente, la norma o la interpretación más restringida cuando se trate de establecer restricciones para su ejercicio.*

<sup>21</sup> Segunda Sala. Novena Época. Tesis: 2a. CXXXIX/2002. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVI, Noviembre de 2002, página 446; TA.

*Artículo 25. Deber de las autoridades para realizar consultas previas, libres e informadas*

**1. Las autoridades locales tienen la obligación de consultar a los pueblos, barrios y comunidades y, estos tienen el derecho a ser consultados por medio de sus instituciones representativas, antes de adoptar medidas administrativas o legislativas susceptibles de afectarles en sus derechos e intereses. Las consultas deberán ser de buena fe, de acuerdo con los estándares internacionales aplicables y con la finalidad de obtener su consentimiento libre, previo e informado. Los acuerdos resultantes de las consultas serán vinculantes, dentro del marco constitucional. Cualquier medida administrativa o legislativa adoptada en contravención a este artículo será nula.**

**2. Las consultas estarán orientadas a:**

**a) Garantizar la participación efectiva de los pueblos, barrios y comunidades en el proceso de adopción de medidas administrativas o legislativas susceptibles de afectarles;**

**b) Salvaguardar los derechos e intereses de los pueblos indígenas en las medidas administrativas o legislativas, y**

**c) Llegar a acuerdos basados en estándares de derechos humanos, respecto a la medida administrativa o legislativa.**

**3. Las consultas se regirán por los siguientes principios:**

**a) De buena fe:** implica el establecimiento de un clima de confianza mutua entre las partes y la disposición de llegar a acuerdos vinculantes;

**b) De manera previa: el proceso de consulta debe realizarse antes de la adopción de la medida;**

**c) Libre:** las autoridades garantizarán el derecho de los pueblos, barrios y comunidades a participar en los procesos de consulta sin que medien actos de presión, violencia, amenaza, manipulación, sujeción, subordinación, coacción, cooptación, desinformación, intimidación, engaño o uso de la fuerza, o cualquier otro sobre los consultados;

**d) Informada:** las autoridades que realizan la consulta deben proporcionar información completa, veraz, oportuna y de modo culturalmente adecuado, acerca del proceso y de la medida legislativa o administrativa en preparación y de sus implicaciones, impactos o afectaciones para los derechos de los pueblos indígenas, así como de los procesos de consulta;

**e) Transparencia:** la información del proceso de consulta será abierta y se publicará en los medios oficiales de las dependencias que realizan los procesos de consulta;

**f) Culturalmente adecuada:** las autoridades consultarán a través de procedimientos culturalmente adecuados y, cuando corresponda, en las lenguas indígenas, teniendo en cuenta los sistemas normativos propios de los pueblos, barrios y comunidades para la toma de decisiones y establecimiento de acuerdos;

**g) Acorde a las circunstancias:** la consulta debe desarrollarse mediante procedimientos y plazos apropiados al tipo de medida que se busca adoptar y tomando en cuenta las circunstancias, necesidades y características especiales de los pueblos, barrios y comunidades involucrados, tales como ubicación geográfica y composición demográfica;

**h) Equidad de condiciones para dialogar y llegar a acuerdos:** los pueblos, barrios y comunidades podrán contar con apoyo de parte de las autoridades, para la capacitación y asistencia técnica para participar en los procesos de consulta en equilibrio de condiciones, a solicitud de los mismos;

**i) Principio pro persona:** la salvaguarda de los derechos de los pueblos indígenas es el fundamento de la consulta y todo el proceso estará guiado por la protección más amplia a éstos;

j) *Acuerdos incluyentes*: los acuerdos deben considerar, en su caso, mitigaciones de impactos, gestión o seguimiento conjunto, procedimientos de reclamo adecuados, y  
k) *Deber de acomodo*: implica el deber de las autoridades de modificar o, en su caso, hacer ajustes a la medida sometida a consulta para respetar y proteger los derechos de los pueblos indígenas. En caso de no alcanzar acuerdos, si la autoridad decide continuar con la medida, debe proporcionar motivos fundados, objetivos razonables y, en su caso, realizar los ajustes a la propuesta original para salvaguardar los derechos de los pueblos indígenas, a fin de incorporar acciones de mitigación, compensación y reparación.

**Artículo 26. Procedencia de la consulta**

1. Las medidas administrativas o legislativas deberán ser sometidas a consulta en los siguientes supuestos:

**I. En cumplimiento de las obligaciones de consulta previa indígena establecidas en la Constitución Federal, leyes federales, generales y locales, en los tratados e instrumentos internacionales;**

II. Por resolución de la autoridad responsable de la medida administrativa o legislativa;

III. A petición de los pueblos, barrios o comunidades, quienes podrán solicitar el cumplimiento de la obligación de consulta ante una medida susceptible de afectar sus derechos o intereses, previa resolución fundada y motivada emitida por autoridad competente y garantizando el derecho de audiencia de las y los peticionarios, y

IV. Por resolución judicial.

2. Tratándose de la resolución prevista en la fracción III del presente artículo, la autoridad resolverá en un plazo no mayor a 15 días.

3. **Se consultarán los actos susceptibles de afectar sus derechos.** No serán objeto de consulta las medidas en materia fiscal, presupuestal, derechos humanos, penal, protección civil en situaciones de emergencia, seguridad ciudadana y nacional; las facultades expresamente conferidas al gobierno federal; así como los actos de mero trámite ni la estructura orgánica y de funcionamiento de los poderes públicos. Ningún proceso de consulta podrá desarrollarse con el objetivo de menoscabar los derechos humanos.

**Artículo 29. Requisito de consentimiento previo libre e informado** *Se requerirá el consentimiento previo, libre e informado de los sujetos de consulta en el caso de medidas que implican afectaciones graves de derechos de los pueblos indígenas o que ponen en riesgo la supervivencia de un pueblo, barrio o comunidad, previstas en las hipótesis identificadas en el Derecho Internacional, la Constitución Federal y local así como la presente Ley.*

Según los artículos previamente citados, la Ley que se enuncia tiene por objeto reconocer, proteger, promover y garantizar de la manera más amplia, en concordancia con el principio pro persona, los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas y sus integrantes, lo cual se logra a través de la consulta tanto a los pueblos y barrios originarios, como a las comunidades indígenas, estableciendo supuestos de procedencia de consulta mucho más amplios, entre los cuales se encuentra el caso pertinente al asunto en estudio en el presente escrito inicial.

Bajo la misma línea de pensamiento, el derecho a la libre determinación de los barrios y pueblos originarios y las comunidades indígenas también se ve reflejado a partir del



ejercicio de la democracia respecto a las decisiones pertinentes a la Ciudad de México, el cual se realiza a partir de la participación ciudadana a la que tienen derecho, conforme a lo establecido por la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, la cual establece el uso de Mecanismos de Democracia Directa e Indirecta.

La Democracia directa, que conforme al artículo 16 de la ley en comento debe entenderse como “[...] *aquella por la que la ciudadanía puede pronunciarse, mediante determinados mecanismos en la formulación de las decisiones del poder público*” se materializa a través de instrumentos de democracia participativa e instrumentos de control, gestión y evaluación de la función pública, una de ellas y la más relevante para las comunidades originarias e indígenas, la Consulta Popular.

El artículo 53 de la ley en análisis refiere que “la Consulta Popular es el mecanismo a través del cual el Congreso somete a consideración de la ciudadanía en general, por medio de preguntas directas, cualquier tema que tenga impacto trascendental en todo el territorio de la Ciudad.”

Se entiende que nos encontramos ante un tema de trascendencia en el territorio de la Ciudad cuando repercuta en la mayor parte de las demarcaciones territoriales; y que impacte en una parte y de manera significativa de la población de la Ciudad, conforme a lo establecido por el artículo 54 de la ley referida.

Ante el supuesto previamente establecido, el siguiente artículo de la ley establece que el Congreso deberá convocar a consulta tales temas a petición de los siguientes sujetos:

- I. La persona titular de la Jefatura de Gobierno;*
- II. Una tercera parte de los integrantes del Congreso;*
- III. Una tercera parte de las Alcaldías;*
- IV. Al menos dos por ciento de las personas ciudadanas inscritas en la Lista Nominal de Electores;*
- V. El equivalente al diez por ciento de las Asambleas Ciudadanas; y*
- VI. El equivalente al diez por ciento de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes.”***

Por tanto, la consulta popular es de gran relevancia para garantizar el ejercicio de la democracia directa tratándose de los pueblos y barrios originarios y las comunidades indígenas.

Por otro lado, otra forma de participación ciudadana que tienen los sujetos a que se refiere el presente apartado es la democracia participativa, la cual se materializa en el caso concreto a través del presupuesto participativo de la siguiente manera:

***“Artículo 116. El presupuesto participativo es el instrumento, mediante el cual la ciudadanía ejerce el derecho a decidir sobre la aplicación del recurso que otorga el Gobierno de la Ciudad, para que sus habitantes optimicen su entorno, proponiendo proyectos de obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana, y, en general, cualquier mejora para sus unidades territoriales. Los recursos del presupuesto participativo corresponderán al cuatro por ciento del presupuesto anual de las demarcaciones que apruebe el Congreso. Estos recursos serán independientes de los que el Gobierno de la Ciudad o las Alcaldías contemplen para acciones de gobierno o programas específicos de cualquier tipo que impliquen la participación de la ciudadanía en su administración, supervisión o ejercicio.***

***Artículo 117. El presupuesto participativo deberá estar orientado esencialmente al fortalecimiento del desarrollo comunitario, la convivencia y la acción comunitaria, que contribuya a la reconstrucción del tejido social y la solidaridad entre las personas vecinas y habitantes. Los objetivos sociales del presupuesto participativo serán los de la profundización democrática a través de la redistribución de recursos, la mejora de la eficiencia del gasto público, la prevención del delito y la inclusión de grupos de atención prioritaria.***

***[...]***

***Artículo 118. Los recursos del presupuesto participativo serán distribuidos en el ámbito de las demarcaciones territoriales conforme a lo siguiente:***

***I. El 50% de los recursos asignados se distribuirá de forma alícuota entre las colonias, pueblos y barrios de la Ciudad.***

***[...]***

Así, la legislación local actual busca fomentar la inclusión de los pueblos y barrios originarios y las comunidades indígenas, en protección al derecho de libre determinación y autonomía, a través de sus distintas modalidades ya enunciadas, con la finalidad de respetar y garantizar su participación dentro de las decisiones más relevantes de nuestra ciudad.

En ambos casos que se mencionan, la autoridad encargada de los procesos de participación ciudadana enunciados será el Instituto Electoral de la Ciudad de

**México**, el cual deberá actuar en la mejor de sus aptitudes y capacidades para asegurar la protección de los derechos de participación ciudadana con los que cuentan los pueblos y barrios originarios y las comunidades indígenas.

Lo anterior, de conformidad con lo establecido por los últimos párrafos del artículo 10 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, que refiere lo siguiente:

*“En los casos de referéndum, plebiscito, consulta popular, iniciativa ciudadana, consulta ciudadana, consulta sobre presupuesto participativo y revocación de mandato, así como en la elección de las y los integrantes de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, el Instituto Electoral de la Ciudad de México vigilará el cumplimiento y acreditación de los requisitos y plazos para que se lleve a cabo, y será responsable de la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados, de conformidad con lo establecido en las leyes de la materia.*

*Este Código reconoce el derecho de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas, residentes a ser consultados en los términos de la Constitución Federal los tratados internacionales y la Constitución Local.”*

El Código en estudio hace especial énfasis en la relevancia de los procedimientos y mecanismos de protección ciudadana tratándose de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas en su artículo 362, tal como se observa a continuación:

*“Artículo 362. Son procedimientos y mecanismos de participación ciudadana, el plebiscito, la iniciativa ciudadana, el referéndum, la consulta ciudadana, la consulta popular, la revocación de mandato, así como los procesos electivos de los Órganos de Representación Ciudadana, conforme a la Ley de Participación. El Instituto Electoral tiene a su cargo la organización, desarrollo, coordinación, cómputo y declaración de resultados, de los procedimientos electivos y de los mecanismos de participación ciudadana. El Instituto garantizará la democracia participativa, entendida como el derecho de las personas a incidir, individual o colectivamente, en las decisiones públicas y en la formulación, ejecución, evaluación y control del ejercicio de la función pública, en los términos que la Ley de Participación y este Código señalen*

*Los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas, residentes tienen derecho a ser consultados en los términos de que establece la Constitución Local y los tratados internacionales. En los casos de referéndum, plebiscito, consulta popular, iniciativa ciudadana, consulta ciudadana y revocación de mandato, el Instituto Electoral vigilará el cumplimiento y acreditación de los requisitos y plazos para que se lleve a cabo, y será responsable de la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados, de conformidad con lo que establezca la Ley de Participación. La Ley de Participación, establecerá las reglas para la preparación, recepción y cómputo de la votación, de los mecanismos de participación ciudadana, a falta de éstas, se aplicarán las normas que el Consejo General del Instituto Electoral determine. El Instituto Electoral, a través de su Consejo General, podrá acordar, en las consultas que*

*organice, mecanismos electrónicos e informáticos que faciliten la participación ciudadana cuidando la transparencia y la seguridad de su instrumentación.”*

Por tanto, el Instituto Electoral de la Ciudad de México es el encargado de garantizar los derechos de los pueblos y barrios originarios y las comunidades indígenas respecto al su libre determinación y autonomía en la Ciudad de México, razón por la cual es indispensable la protección de su adecuado funcionamiento.

En particular, los procesos de participación ciudadana, si bien algunos se llevan a cabo en colaboración del Congreso Local, su supervisión y vigilancia se rigen por las acciones realizadas por la Comisión Permanente de Participación Ciudadana del Consejo General Instituto Electoral de la Ciudad de México, misma que cuenta con las siguientes facultades:

*“Artículo 61. Son atribuciones de la Comisión de Participación Ciudadana y Capacitación:*

- I. Supervisar los procesos electivos de los Órganos de Representación Ciudadana, y proponer, de ser el caso, al Consejo General la documentación y materiales correspondientes que formule la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral y Geoestadística, así como los relativos a la organización de los mecanismos de participación ciudadana, conforme a la Ley de Participación;*
- II. Emitir opinión respecto al proyecto de dictamen relativo al marco geográfico para la organización y desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana;*
- III. Supervisar y opinar sobre los contenidos, materiales e instructivos de capacitación, correspondientes a los mecanismos de participación ciudadana; así como sobre los instructivos y el material didáctico electoral con el fin de contribuir a la capacitación electoral, bajo los criterios o lineamientos que para tal efecto emita el Instituto Nacional.*
- IV. Orientar los procesos y aprobar los mecanismos e instrumentos de evaluación de las actividades de los Órganos de Representación Ciudadana, el Programa de evaluación del desempeño, así como validar los informes que se someterán a la consideración del Consejo General, para su posterior remisión al Congreso de la Ciudad de México;*
- V. Proponer al Consejo General los programas de capacitación en materia de participación ciudadana, así como el contenido y las modificaciones de los planes de estudio, materiales, manuales e instructivos de educación, capacitación, asesoría y comunicación de los Órganos de Representación Ciudadana, Organizaciones Ciudadanas, y ciudadanía en general, elaborados por la Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana y Capacitación, y supervisar su debido cumplimiento;*
- VI. Promover medidas de mejora en el funcionamiento y capacidad de actuación de los mecanismos de participación ciudadana;*
- VII. Revisar el expediente y presentar a la consideración del Consejo General, el proyecto de dictamen de las solicitudes de registro de los ciudadanos que pretenden constituirse como Organizaciones Ciudadanas;*
- VIII. Proponer a la Presidencia del Consejo la celebración de convenios de apoyo y colaboración con el Gobierno de la Ciudad de México y las Alcaldías en materia de promoción de la participación ciudadana, capacitación y logística de los Consejos Ciudadanos;*

- IX. Opinar respecto del contenido e imagen de campañas informativas, formativas y de difusión en materia de participación ciudadana;
- X. Proponer a la Presidencia del Consejo la celebración de convenios de apoyo y colaboración con instituciones públicas de educación superior, organizaciones académicas y de la sociedad civil, en materia de participación ciudadana; y
- XI. Aprobar el proyecto de convocatoria, que deba emitir el Instituto Electoral con motivo del desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana, elaborados por la Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana y Capacitación;
- XII. Emitir opinión respecto de los materiales y documentación relacionados con la capacitación de los mecanismos de participación ciudadana y procesos electivos;
- XIII. Supervisar el cumplimiento de las actividades de capacitación durante los procesos electorales, cuando se le delegue esta función al Instituto Electoral, en términos de la Ley General, la normativa que emita el Instituto Nacional y los acuerdos que apruebe el Consejo General del Instituto Electoral; y
- XIV. Las demás que, sin estar encomendadas a otra Comisión, se desprendan de la Ley de Participación."

De la misma manera, el Consejo cuenta con comités permanentes, entre los cuales hay facultades encaminadas a proteger los derechos de los pueblos originarios, como lo son el Comité de Educación Cívica, como se refiere en el artículo que se cita a continuación:

*"Artículo 63. Son atribuciones de la Comisión de Educación Cívica y Construcción de Ciudadanía:*

*(...)*

*VI. Revisar, observar y aprobar las actividades formativas, talleres y cursos en las colonias, barrios y pueblos de la Ciudad que faciliten a sus habitantes la adquisición, apropiación y desarrollo de habilidades y competencias para la vida en democracia, y difundan información sobre el derecho y el deber de las y los ciudadanos de participar en la resolución de problemas y temas de interés general y en el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, a través de los mecanismos de democracia directa y participativa reconocidos por la Constitución Local y la ley de la Materia, contemplando para este fin el uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación; (...)"*

También vale la pena mencionar que entre las facultades del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México está la aprobación de los informes anuales respecto al desempeño de los Comités Ciudadanos y Consejos de los pueblos y barrios originarios, contemplado en el artículo 50 fracción XXXVI de la siguiente manera:

*"Artículo 50. Son atribuciones del Consejo General:*

*XXXVI. Aprobar los informes anuales sobre la evaluación del desempeño de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos y barrios originarios, y ordenar su remisión al Congreso de la Ciudad de México y a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, conforme a lo previsto en la normatividad de la materia;*

*[...]"*

Como se observa de los preceptos que fueron citados con anterioridad, el Consejo General del IECM tiene diversas funciones encaminadas a proteger el ejercicio de la participación ciudadana para los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas. Por tanto, es válido afirmar que el Consejo General tiene un papel crucial en la protección de los derechos de los pueblos originarios, así como en la vigilancia de su funcionamiento adecuado.

Por lo anterior, una reestructuración tan importante como la que se ha llevado a cabo a partir de la reforma en comento, debió haber sido consultada con los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas, por generarse una afectación material en el cumplimiento de las facultades encomendadas al consejo general del Instituto Electoral de la Ciudad de México. Sin embargo, no fue así.

Como se mencionó en apartados anteriores, el 17 de febrero de 2022 fue presentada la iniciativa con proyecto de decreto por la cual se reformaban diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, el cual fue presentado por el Diputado Carlos Hernández Mirón del Grupo Parlamentario del Partido Morena.

Tal iniciativa representaba para el Instituto Electoral de la Ciudad de México un desequilibrio y desestabilización, pues tenía como propósito, entre otras modificaciones, eliminar 5 áreas especializadas del IECM, así como eliminar la capacidad del Consejo General de crear órganos técnicos de especialización.

Como tuvo a bien mencionarse con anterioridad en el apartado de Antecedentes del presente escrito inicial, el Congreso de la Ciudad de México decidió aprobar la reforma al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México en cuestión, y fue publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el día 2 de junio de 2022, eliminando el área de Derechos Humanos y Género, perdiendo la especialización de la cual contaba la Comisión para crear la Comisión de Género, Derechos Humanos, Educación Cívica y Construcción Ciudadana, así como la fusión y completa eliminación del varios comisiones permanentes del Consejo General, decisión

que fue tomada por el Congreso Local más de tres meses y medio después de haber sido presentada inicialmente la iniciativa sin realizar ninguna consulta a los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas.

Como consecuencia de la reforma, el Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México sufrió una merma considerable en su funcionamiento, pues al perderse la especialidad dentro de las áreas eliminadas vulnera la calidad de actuación del Consejo General.

**La merma antes mencionada a la actuación del Consejo General afecta todas las áreas en las cuales se divide,** entre las cuales se incluyen la Comisión Permanente de Participación Ciudadana que es determinante para el efectivo ejercicio de la participación ciudadana por parte de los pueblos originarios.

Como ya se mencionó al principio del presente apartado, el artículo 59 de la Constitución Política de la Ciudad de México reconoce los derechos de los pueblos y comunidades indígenas para participar efectivamente en los procesos de deliberación y toma de decisiones en aquellos casos en los cuales la legislación incide en sus derechos.

Por tanto, la reforma al código presenta una afectación considerable en los derechos de los pueblos originarios, tanto en la protección de la capacidad de ejercitar la participación ciudadana en aras de tener la posibilidad de participar en las decisiones relevantes de la Ciudad de México, como en su derecho a la consulta, deviniendo en una omisión de garantizar el acceso efectivo de los integrantes de estos pueblos, barrios y comunidades.

Para ello, no basta prever un deber de procurar; sino que es preciso establecer acciones encaminadas a asegurar que tales procesos se lleven a cabo de forma adecuada a través de la vigilancia de la actuación del Congreso Local; esto es, respetando el derecho de dicha minoría a participar en el proceso legislativo a través de la Consulta prevista en el artículo 59, transcrito en párrafos precedentes.

En definitiva, la reforma al Código impugnado implica una medida regresiva para los derechos de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas y una violación directa al artículo 59 de la Constitución de la Cdmx, tanto en su fondo como en su forma, al impedir el pleno ejercicio de los mecanismos específicamente creados con la finalidad de garantizar la posibilidad de formar parte de las decisiones de nuestro país, en particular de la Ciudad de México, cuyo valor histórico, social y cultural es trascendental.

CUARTO: LOS ARTÍCULOS 59, 63, 67, 68, 83, 94, 95, Y 98 DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO SON CONTRARIOS A LO DISPUESTO DE LOS ARTÍCULOS 1º Y 4º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; 1º Y 7º DE LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS; 3º Y 26 DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS; 2.2 Y 3 DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES; II DE LA DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE; 1.1 Y 24 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, Y ARTÍCULO 3º DEL PROTOCOLO ADICIONAL A LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: “PROTOCOLO DE SAN SALVADOR”, YA QUE AFECTAN LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN, PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, Y EL DERECHO A LA IGUALDAD EN RAZÓN DE GÉNERO, POR LO SIGUIENTE:

El derecho a la igualdad de género está reconocido en los artículos 1º y 4º de la Constitución. El quinto párrafo del artículo 1º constitucional prohíbe expresamente la discriminación por motivos de género, mientras que el artículo 4º establece que la mujer y el hombre son iguales ante la ley, como se enuncia a continuación:

*“Artículo 1o.-*

*[...]*

*Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la*



*dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”*

*“Artículo 4o.- La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.”*

La protección especial de la que gozan las mujeres dentro de nuestro ordenamiento jurídico obedece al orden social en el cual se desarrollan, en el cual se vive una violencia estructural que busca mantener a las mujeres en una posición de subordinación frente de los hombres, y, por tanto, limita de forma significativa el pleno goce y ejercicio de sus derechos humanos.

Es decir, la situación de vulnerabilidad que viven las mujeres dentro de nuestra sociedad tiene como consecuencia la necesidad de establecer mecanismos de protección para garantizar la igualdad de género dentro de nuestro país, tanto legales como institucionales, con la finalidad de garantizar una igualdad formal y sustantiva para las mujeres.

Lo anterior con apoyo en la tesis emitida por la Primera Sala del Máximo de rubro y texto siguientes:

***“DERECHO DE LA MUJER A UNA VIDA LIBRE DE DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA. LAS AUTORIDADES SE ENCUENTRAN OBLIGADAS A ADOPTAR MEDIDAS INTEGRALES CON PERSPECTIVA DE GÉNERO PARA CUMPLIR CON LA DEBIDA DILIGENCIA EN SU ACTUACIÓN. El derecho de la mujer a una vida libre de discriminación y de violencia se traduce en la obligación de toda autoridad de actuar con perspectiva de género, lo cual pretende combatir argumentos estereotipados e indiferentes para el pleno y efectivo ejercicio del derecho a la igualdad. De conformidad con el artículo 1o. constitucional y el parámetro de regularidad constitucional, la obligación de todas las autoridades de actuar con la debida diligencia adquiere una connotación especial en casos de violencia contra las mujeres. En dichos casos, el deber de investigar efectivamente tiene alcances adicionales. En los casos de violencia contra las mujeres, las autoridades estatales deben adoptar medidas integrales con perspectiva de género para cumplir con la debida diligencia. Estas medidas incluyen un adecuado marco jurídico de protección, una aplicación efectiva del mismo, así como políticas de prevención y prácticas para actuar eficazmente ante las denuncias. Incumplir con esa obligación desde los órganos investigadores y los impartidores de justicia puede condicionar el acceso a la justicia de las mujeres por invisibilizar su situación particular<sup>22</sup>.”***

<sup>22</sup> Primera Sala. Décima Época Tesis: 1a. CLX/2015 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I, página 431; TA.

En cuanto a las normas de fuente internacional, el derecho a la igualdad y no discriminación por motivos de género se encuentra reconocido en diversos instrumentos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, también conocida como Convención Belém do Pará.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), adoptado en 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, constituye el primer instrumento internacional con carácter vinculante para atender directamente los derechos de las mujeres, en específico, mediante la proscripción de la discriminación en contra de la mujer. La CEDAW define en su artículo primero a la discriminación contra la mujer como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

Por tanto, la obligación del Estado Mexicano de garantizar el derecho a la igualdad en razón de género conlleva la implementación de acciones que busquen un acceso efectivo al goce y ejercicio de los derechos de las personas que se encuentran en alguna situación de desventaja sustantiva frente a otros, las cuales pueden ser pasivas, entendiéndose como tal la obligación de abstenerse de realizar acciones que pongan en peligro el derecho a la igualdad, o pueden ser activas, que son acciones en las cuales el gobierno implementa medidas para garantizar el goce pleno del derecho a la igualdad.

En el caso concreto, uno de los derechos cuya protección ha sido motivo de lucha por varias décadas han sido los derechos político electorales de las mujeres.

El pleno goce de los derechos político electorales de las mujeres deviene del estudio sistemático de los artículos 1º y 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enunciados con anterioridad, estudiándose en concordancia con el artículo 35 que reconoce los siguientes derechos político electorales de todos los ciudadanos:

*"I. Votar en las elecciones populares;  
II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular [...];  
III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;  
[...]; VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley [...]"*

A partir de la reforma político-electoral de 2014 y la reforma constitucional de 2019, se amplía el núcleo esencial del derecho a la igualdad de género respecto a la paridad de género y los derechos político-electorales de las mujeres, creando legislación en materia de protección a los derechos político electorales de las mujeres, como fue el caso de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la cual concibe a la violencia política de género en su artículo 20 Bis, en los términos siguientes:

***"ARTÍCULO 20 Bis.- La violencia política contra las mujeres en razón de género: es toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo.***

*Se entenderá que las acciones u omisiones se basan en elementos de género, cuando se dirijan a una mujer por su condición de mujer; le afecten desproporcionadamente o **tengan un impacto diferenciado en ella.***

*Puede manifestarse en cualquiera de los tipos de violencia reconocidos en esta Ley y **puede ser perpetrada indistintamente por agentes estatales**, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, personas dirigentes de partidos políticos, militantes, simpatizantes, precandidatas, precandidatos, candidatas o candidatos postulados por los partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, por un particular o por un grupo de personas particulares."*

***"ARTÍCULO 20 Ter.- La violencia política contra las mujeres puede expresarse, entre otras, a través de las siguientes conductas:***

***I. Incumplir las disposiciones jurídicas nacionales e internacionales que reconocen el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres;  
[...]***

*XXII. Cualesquiera otras formas análogas que **lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres en el ejercicio de un cargo político, público, de poder o de decisión, que afecte sus derechos políticos electorales.** La violencia política contra las mujeres en razón de género se sancionará en los términos establecidos en la legislación electoral, penal y de responsabilidades administrativas.”*

Así mismo, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyo propósito es velar por el adecuado cumplimiento de los estándares de legalidad y de máximo respeto a los Derechos Humanos dentro de las instituciones y procedimientos electorales, contempla el derecho al ejercicio de los derechos político electorales libres de violencia política de género, en el artículo 7 de su ley, enunciado a continuación:

*“Artículo 7.*

*1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. **También es derecho de los Ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular.***

*[...]*

*5. **Los derechos político-electorales, se ejercerán libres de violencia política contra las mujeres en razón de género, sin discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”***

A partir de los preceptos previamente citados, la violencia de género debe entenderse como una vulneración a los derechos políticos de las mujeres de manera institucional, que se traduce de manera directa o indirecta en una afectación en la posibilidad de las mujeres de formar parte de la vida política del país, y participar de la toma de decisiones de una forma democrática, ya sea como militantes en los partidos políticos, aspirantes a candidatas a un cargo de elección popular, a puestos de dirigencia al interior de sus partidos políticos o en el propio ejercicio del cargo público. Asimismo, **repercute en la actuación de aquellas mujeres que deciden integrar los consejos distritales o locales, de los organismos electorales**, así como las que fungen como funcionarias o representantes de partidos políticos en las mesas directivas de casilla<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2016). Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres (Segunda Edición). [https://www.te.gob.mx/protocolo\\_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf](https://www.te.gob.mx/protocolo_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf)

Por su parte, la violencia política de género conlleva a una obligación por parte del Estado Mexicano de implementar medidas e instituciones con la finalidad de llevar a cabo las acciones correspondientes para erradicar la violencia de género.

Las acciones tendientes a erradicar la violencia de género debe llevarse a cabo por todos los servidores públicos de cualquier orden de gobierno, pues el incumplimiento del Estado Mexicano de cumplir con su obligación de velar por el derecho a la igualdad en razón de género conllevaría a incurrir en violencia institucional en contra de las gobernadas, como se aprecia de los artículos 18, 19 y 20 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, cuyos preceptos se encuentran citados a continuación:

**"CAPÍTULO IV  
DE LA VIOLENCIA INSTITUCIONAL**

**ARTÍCULO 18.-** *Violencia Institucional: Son los **actos u omisiones** de las y los servidores públicos de **cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres** así como su **acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia.***

**ARTÍCULO 19.-** *Los tres órdenes de gobierno, a través de los cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, tienen la obligación de organizar el aparato gubernamental de manera tal que sean **capaces de asegurar, en el ejercicio de sus funciones, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.***

**ARTÍCULO 20.-** *Para cumplir con su obligación de garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, los tres órdenes de gobierno deben prevenir, atender, investigar, sancionar y reparar el daño que les inflige."*

Tal obligación, como es evidente, también debe ser llevada a cabo por los organismos electorales, como son el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales, pues son los órganos garantes de los derechos político-electorales de la ciudadanía, y en el caso concreto, de los derechos político-electorales de las mujeres.

Tal obligación se ve plasmada en el artículo 48 Bis de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en los siguientes términos:

*"Sección Décima Bis. Del Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales*

ARTÍCULO 48 Bis.- Corresponde al Instituto Nacional Electoral y a los Organismos Públicos Locales Electorales, en el ámbito de sus competencias:

**I. Promover la cultura de la no violencia en el marco del ejercicio de los derechos políticos y electorales de las mujeres;**

*II. Incorporar la perspectiva de género al monitoreo de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas en radio y televisión que difundan noticias, durante los procesos electorales, y*

*III. Sancionar, de acuerdo con la normatividad aplicable, las conductas que constituyan violencia política contra las mujeres en razón de género."*

En virtud de lo anterior, y con el propósito de cumplir con la obligación del Estado Mexicano de proteger, promover, respetar y garantizar los derechos humanos reconoce nuestra Carta Magna y los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos de los que forma parte, el Instituto Electoral de la Ciudad de México, **mediante acuerdo IECM/ACU-CG-021/201910, tuvo a bien aprobar la creación de la Unidad Técnica de Género y Derechos Humanos (UTGyDH)**, la cual se constituye en estricto apego a los estándares nacionales e internacionales en materia de género, con la finalidad de proteger los derechos político electorales de las mujeres ciudadanas conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así como erradicar la discriminación, desigualdad de género y toda forma de violencia contra las mujeres.

De acuerdo con el acuerdo de creación de la UTGyDH citado con anterioridad, tal unidad tendrá las facultades de vigilar que el Instituto Electoral y sus Órganos desconcentrados actúen de acuerdo a la promoción, respeto y protección de los principios establecidos en las Constituciones Federal y Local; institucionalizando la perspectiva de género y derechos humanos en la planeación, programación, ejecución y evaluación de programas, proyectos, normas, acciones y políticas públicas de todas las Unidades Administrativas y Órganos desconcentrados del Instituto Electoral, y promoviendo mecanismos de coordinación externa con instituciones públicas, privadas, organizaciones civiles y partidos políticos para instrumentar acciones que fortalezcan la cultura político-electoral y contribuyan a una democracia igualitaria e incluyente.

La creación de la ahora extinta UTGyDH contaba con una estructura interna de 15 plazas presupuestales distribuidas en una de Titular de Unidad Técnica, dos

Direcciones de Área, tres Subdirecciones, cuatro Jefaturas de Departamento, dos Analistas, un Analista Administrativo, una Secretaría de Unidad, y un Auxiliar de Servicios. El personal que ocupaba las plazas mencionadas era altamente especializado en materia de género, capacitado para abordar la problemática en materia de derechos humanos que presenta nuestro país, en particular en temas de derechos político electorales de las mujeres.

Conforme a lo mencionado en el acuerdo IECM/ACU-CG-021/201910, los objetivos de la creación de la Unidad Técnica de Género y Derechos Humanos eran los siguientes:

- *Adoptar las reformas legislativas y de política pública necesarias a fin de que el principio de igualdad sustantiva se traduzca, en la práctica, en un mandato para la participación paritaria en los tres poderes y niveles de gobierno donde persisten desigualdades entre mujeres y hombres, como son los puestos de elección popular, la administración pública, la impartición de justicia, los organismos autónomos administrativos y jurisdiccionales electorales.*
- *Fortalecer el proceso de armonización constitucional y legislativa en las entidades federativas, a fin de incluir las dimensiones de paridad horizontal y vertical, como principio jurídico y como regla, que constituyan una obligación para los partidos políticos.*
- *Implementar acciones afirmativas que favorezcan el ingreso, permanencia y desarrollo de las mujeres en el ejercicio de cargos en espacios de toma de decisiones y que garanticen la participación de mujeres indígenas, afrodescendientes, jóvenes, mujeres con discapacidad, entre otras.*
- *Incrementar los recursos y las inversiones públicas para garantizar la igualdad de género, el apoyo a la promoción, capacitación y fortalecimiento del liderazgo de las mujeres; el monitoreo y la rendición de cuentas, así como aplicar oportunamente los recursos destinados a estas acciones*
- *Incrementar el número de observatorios para la participación política de las mujeres en las entidades federativas y fortalecer los existentes, así como apoyar a las redes que desde la sociedad civil defienden los derechos de las mujeres y vigilan la aplicación de las leyes en materia de paridad.*

Conforme al artículo 68 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, previo a la reforma, la UTGyDH contaba con las siguientes facultades:

*I. Proponer al Consejo General, los manuales, lineamientos y reglamentos necesarios para la promoción de los derechos humanos e igualdad de género;*

*II. Aprobar el Programa de Derechos Humanos e Igualdad de Género que le proponga la Unidad Técnica de Vinculación con Organismos Externos, y conocer de los informes que*

*al respecto ponga a su consideración la propia Unidad para, en su caso, proponer las medidas correctivas;*

*III. Revisar los documentos de planeación institucional estratégica y operativa y proponer la transversalidad de la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos en su contenido;*

*IV. Revisar la implementación de la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos, en las tareas institucionales;*

*V. Supervisar las acciones, competencia del Instituto, relativas a la difusión, promoción y formación en materia de derechos humanos y género, dirigidas a los miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional y al personal de la Rama Administrativa;*

*VI. Supervisar los procesos institucionales que favorecen la participación y representación política de las mujeres;*

*VII. Opinar sobre las publicaciones institucionales en materia de género y derechos humanos;*

*VIII. Supervisar la implementación de los mecanismos que favorecen una cultura institucional incluyente, no discriminatoria y no sexista en el Instituto Electoral; y IX. Las demás que se señalen en este Código, y en la normatividad aplicable”.*

Tal unidad, como menciona su acuerdo de creación, realizaba una plétora de actividades, no solamente se restringía a las actividades enunciadas en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, sino que cumplía con las atribuciones que le confiera el Reglamento Interior del Instituto Electoral y otras leyes en materia de género.

Así, la reforma publicada el 2 de junio de 2022 al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México transgrede lo dispuesto en los artículos 1º y 4º de la; 1º y 7º de la declaración universal de los derechos humanos; 3º y 26 del pacto internacional de derechos civiles y políticos; 2.2 y 3 del pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales; 1.1 y 24 de la convención americana sobre derechos humanos, y artículo 3º del protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales: “protocolo de san salvador”; además del gravísimo detrimento a su autonomía y funcionalidad en general que se mencionó en apartados anteriores, la pérdida de su especialización en materia de género y derechos humanos, afectando de manera formal y sustantiva el derecho a la igualdad en razón de género.



Además, la reforma combatida es contraria a los principios de progresividad y no regresión de los derechos humanos, pues lejos de cumplir con la obligación del Estado Mexicano de incrementar en la medida de lo posible el grado de protección de todos los derechos humanos, disminuye la protección del derecho a la igualdad en razón de género tratándose de derechos político-electorales de forma injustificada.

Lo anterior, con apoyo de la tesis jurisprudencial emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte, de texto y rubro siguientes:

**“PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO.** El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos. Por tanto, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado mexicano.”<sup>24</sup>

Asimismo, si bien tales modificaciones al Código en análisis se buscaron justificar en un principio de austeridad, tal principio es incompatible con la obligación del estado de hacer uso del máximo de los recursos disponibles para evitar la restricción de los derechos humanos, en virtud del principio constitucional y convencional de progresividad y no regresión.

Lo anterior encuentra sostén en la tesis jurisprudencial de la Primera Sala de nuestro Máximo Tribunal, la cual por su relevancia se cita a continuación:

---

<sup>24</sup> Segunda Sala, Décima Época, Tesis: 2a./J. 35/2019 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 63, Febrero de 2019, Tomo I, página 980; J.

**“PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE.** El principio referido impone al Estado, entre otras cuestiones, la prohibición de regresividad, la cual no es absoluta y puede haber circunstancias que justifiquen una regresión en cuanto al alcance y tutela de un determinado derecho fundamental. Sin embargo, dichas circunstancias están sujetas a un escrutinio estricto, pues implican la restricción de un derecho humano. En este sentido, corresponde a la autoridad que pretende realizar una medida regresiva (legislativa, administrativa o, incluso, judicial) justificar plenamente esa decisión. En efecto, en virtud de que el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone a todas las autoridades del Estado Mexicano la obligación de respetar el principio de progresividad, cuando cualquier autoridad, en el ámbito de su competencia, adopta una medida regresiva en perjuicio de un derecho humano y alega para justificar su actuación, por ejemplo, la falta de recursos, en ella recae la carga de probar fehacientemente esa situación, es decir, no sólo la carencia de recursos, sino que realizó todos los esfuerzos posibles para utilizar los recursos a su disposición, en el entendido de que las acciones y omisiones que impliquen regresión en el alcance y la tutela de un derecho humano sólo pueden justificarse si: a) se acredita la falta de recursos; b) se demuestra que se realizaron todos los esfuerzos necesarios para obtenerlos, sin éxito; y, c) se demuestra que se aplicó el máximo de los recursos o que los recursos de que se disponía se aplicaron a tutelar otro derecho humano (y no cualquier objetivo social), y que la importancia relativa de satisfacerlo prioritariamente, era mayor. Esto es, si bien es cierto que las autoridades legislativas y administrativas tienen, en ciertos ámbitos, un holgado margen de actuación para diseñar políticas públicas, determinar su prioridad relativa y asignar recursos, también lo es que dicha libertad se restringe significativamente cuando está en juego la garantía de los diversos derechos humanos reconocidos por nuestro sistema jurídico, ya que éstos, en tanto normas que expresan el reconocimiento de principios de justicia de la máxima importancia moral, tienen prioridad prima facie frente a cualquier otro objetivo social o colectivo, pues en una sociedad liberal y democrática, estos últimos tienen solamente valor instrumental y no final, como los derechos humanos<sup>25</sup>.”

Ahora bien, como se precisó en párrafos precedentes, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, particularmente, los de las minorías sociales. Al respecto, en el caso *Atala Riffo y Niñas vs. Chile* sobre prohibición de discriminación por la orientación sexual, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló:

**“279. La Corte recuerda que el artículo 2 de la Convención obliga a los Estados Parte a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades protegidos por la Convención. Es decir, los Estados no sólo tienen la obligación positiva de adoptar las medidas legislativas necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos en ella consagrados, sino que también deben evitar promulgar aquellas leyes que impidan el libre ejercicio de estos derechos, y evitar que se supriman o modifiquen las leyes que los protegen.”**

<sup>25</sup> Primera Sala. Décima Época. Tesis: 1a./J. 87/2017 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 47, Octubre de 2017, Tomo I, página 188; J.

De igual forma, en su Opinión Consultiva OC-24/17<sup>26</sup>, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dijo que: ***“Los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas.”***

De esta manera, para dar cumplimiento a la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, prevista en los artículos 1º de la Constitución General, 1.1. y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, debe declararse la inconstitucionalidad de los actos reclamados, pues tienen una menor protección al derecho a la igualdad en razón de género de manera injustificada; así no puede formar parte de nuestro sistema jurídico, ninguna medida que tenga como consecuencia una merma dentro del derecho a la igualdad, además que únicamente encontraría justificación una vez que la autoridad hubiera agotado todos los esfuerzos y recursos posibles para garantizar la mayor protección de los derechos humanos del gobernado, supuestos que no se actualizan en el caso en análisis, por lo que tal reforma es a todas luces inconstitucional.

Por todo lo expuesto es clara la inconstitucionalidad de los artículos 59, 63, 67, 68, 83, 94, 95, y 98 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, al ser contrarios al derecho de igualdad de género en su vertiente de evitar la violencia política de género.

## **VIII. EFECTOS DE LA SENTENCIA, CORRECCIÓN DE ERRORES Y SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ**

De ser necesario y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71, párrafo primero de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se solicita que en su caso, se corrijan los posibles errores que se adviertan en la cita de los preceptos invocados y se supla la

<sup>26</sup> Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Costa Rica, Identidad de Género, e Igualdad y No Discriminación a Parejas del mismo Sexo. Disponible en línea [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_24\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_esp.pdf)

deficiencia de los conceptos de invalidez, pues el fin que se persigue al promover la presente acción, es proteger el orden jurídico constitucional y su supremacía en el Sistema Jurídico Mexicano, en atención a la Jurisprudencia correspondiente a la Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXIV, agosto de 2006. Página 1157. Tesis: P./J. 96/2006. Jurisprudencia. Materia (s): Constitucional, inscrita bajo el rubro “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTO DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS.”

Por todo lo expuesto es que se solicita a esa H. Suprema de Justicia de la Nación declarar la inconstitucionalidad del Decreto por el que se reforman, se adicionan y derogan diversos artículos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 2 de junio de 2022, y se reconozca la autonomía del Instituto de la Ciudad de México para poder determinar su estructura orgánica, funcionamiento, operatividad, unidades, áreas y cualquier otra determinación subsumida dentro de los parámetros constitucionales de autonomía.

## IX. SUSPENSIÓN

Se solicita a sus Señorías el otorgamiento de la suspensión para que los efectos y consecuencias de las normas cuya invalidez se demanda no puedan parar perjuicio en los diversos ámbitos y sujetos regulados. Esto, bajo la consideración de que la vigencia plena de las normas impugnadas conllevaría consecuencias materiales perniciosas de muy difícil o inclusive imposible reparación.

A modo más concreto, se solicita la suspensión a efecto de que:

- El Consejo General se abstenga de adecuar su estructura orgánica y funcional, y continúe realizando sus actividades conforme a las funciones, atribuciones y estructura previstas en el marco legal, previo a la reforma reclamada hasta en tanto se resuelva el fondo del asunto.

- No se realice ningún movimiento a la estructura orgánica y funcional del instituto que pueda afectar derechos laborales de las personas que integran la plantilla de las áreas afectadas<sup>27</sup>.

Lo anterior, hasta en tanto este Tribunal Pleno se pronuncie en definitiva sobre la constitucionalidad de las normas impugnadas.

Ahora bien, el artículo 64 de la Ley Reglamentaria establece que la admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada, en el caso no se solicita la suspensión de la norma, sino de sus efectos y consecuencias, que se traducirán en actos concretos por parte del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

Para efectos del análisis de la suspensión que aquí se solicita, en primer lugar resulta oportuno precisar que el artículo 1o. Constitucional establece lo siguiente:

*“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

*Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.*

*Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.*

*Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.*

<sup>27</sup>Artículo Cuarto Transitorio del Decreto que reforma el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México.

CUARTO. A partir de la entrada en vigor del presente Decreto y dentro de un marco de derechos humanos, el Consejo General contará con un plazo de 91 días naturales para adecuar su estructura orgánica y funcional, sujetándose a los principios constitucionales de racionalidad, austeridad, economía, eficacia, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio del gasto público, previendo un modelo de organización compacto que garantice el debido ejercicio y la probidad en la función pública.

*Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.*

Del numeral transcrito se desprende que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia y que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En este sentido, considerando lo dispuesto en el artículo 1º Constitucional, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las Reclamaciones 32/2016, 91/2018, 92/2018 y 95/2018 interpretó el artículo 64, párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria en el sentido de que **sí es procedente conceder la suspensión en caso de que la controversia se hubiera planteado respecto de normas generales que impliquen o puedan implicar la transgresión irreversible de algún derecho humano, y que, por tanto, la prohibición prevista en el artículo 14 de la Ley Reglamentaria no es irrestricta ni indiscriminada.**

Ello, en la medida en la que podían existir casos en los que era latente que la aplicación de la norma secundaria podía conducir a la vulneración clara de un derecho humano. Por tanto, la interpretación más favorable del último párrafo del artículo 14 de la Ley Reglamentaria —conforme al propio texto constitucional— llevaba a sostener como excepción a la operatividad de dicha prohibición, que cuando la controversia se plantee sobre normas generales que impliquen o puedan implicar la transgresión de un derecho humano, **sí era factible conceder la suspensión.**

Esto es, en concordancia con la reforma constitucional en materia de derechos humanos, según lo señalado por la SCJN, es viable que únicamente cuando se controviertan normas generales que **impliquen o puedan implicar la transgresión definitiva de derechos fundamentales, resulte procedente conceder la suspensión solicitada.**

En ese mismo sentido, en el recurso de reclamación 91/2018, derivado de la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, el Máximo Tribunal otorgó la suspensión al considerar que el juicio podría quedar sin materia, por lo cual concedió la suspensión para el efecto de que las remuneraciones que perciban los servidores públicos de los Poderes de la Unión y de todos los demás entes públicos para el ejercicio de dos mil diecinueve, no sean fijadas en términos de la ley reclamada, hasta en tanto se resuelva el fondo de la controversia.

Así, la Corte ya ha reconocido en la medida suspensiva en controversia y en acción de inconstitucionalidad no solamente un carácter cautelar sino también uno tutelar para prevenir un daño trascendente que se pueda ocasionar no solo a las partes sino también a la sociedad en general.<sup>28</sup>

Habiendo precisado lo anterior, a continuación, se expone porqué en el caso resulta procedente se otorgue la suspensión.

Para ello, en primer lugar resulta oportuno precisar que, el Pleno del Máximo Tribunal del País ha precisado, en primer lugar, que tiene como fin preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente el bien jurídico de que se trate para que la sentencia que, en su caso, declare el derecho de la parte actora, pueda ejecutarse eficaz e íntegramente; y, en segundo lugar, que tiende a prevenir el daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en general, en tanto se resuelve el juicio principal, vinculando a las autoridades contra las que se concede a cumplirla, en aras de proteger el bien jurídico de que se trate y sujetándolas a un régimen de responsabilidades cuando no la acaten. Lo anterior se advierte en la jurisprudencia P./J. 27/2008 de rubro "*SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NATURALEZA Y FINES*".

En ese sentido, la suspensión en el caso resulta procedente pues es necesario preservar la materia del juicio, toda vez que, de continuarse con la adecuación de

<sup>28</sup> Esto, desde luego, encuentra base en el siguiente precedente seminal: SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NATURALEZA Y FINES. Localización: [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVII, Marzo de 2008; Pág. 1472. P./J. 27/2008 .

estructura orgánica y funcional del IECM se pondrían en peligro las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano y se afectaría gravemente los derechos de los servidores públicos y de manera correlativa a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que podría llevar la vigencia de la norma.

Además, el peligro en la demora en un asunto como el presente, conlleva:

- a. La posible frustración de los derechos de los sujetos de las normas impugnadas, como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo.
- b. La convalidación de flagrantes violaciones de principios constitucionales de primer orden, como los de división de poderes, la autonomía institucional, entre otros.
- c. La transgresión en la autonomía de los poderes.
- d. La pérdida en capital humano altamente calificado derivado de un cambio en la estructura funcional y, por consecuencia, la afectación a las condiciones laborales.

Así, en caso de negar la medida cautelar conllevaría que la violación quedara consumada de manera irreparable.

Adicionalmente, la suspensión resulta procedente al estar frente a un acto que incide en las precondiciones de autonomía del órgano constitucional autónomo, como lo es su operación orgánica y funcional, pues dicha garantía resulta necesaria para alejar al IECM de las presiones que ejercen otros poderes y así contar con las condiciones para una autonomía genuina de los órganos que ejercen competencias especializadas.

Así, en el caso, al tratarse de un órgano constitucional autónomo, debe estimarse que existe una presunción constitucional en favor del otorgamiento de la suspensión, pues la estabilidad laboral del personal especializado conforma una salvaguarda esencial del IECM para ponerlo a salvo de las presiones de los poderes públicos, de los cuales los artículos 116 y 122 los pretendió aislar.



Como consecuencia de lo anterior, la Ministra o Ministro Instructor está en aptitud de analizar los citados elementos, y si la provisión cautelar, como mera suspensión, es ineficaz, tiene la facultad de dictar las medidas pertinentes que no impliquen propiamente una restitución, sino un adelanto provisional de los derechos y principios en pugna. Esto, para resolver posteriormente, en forma definitiva, si las normas impugnadas y sus efectos son o no constitucionales.

Lo anterior en virtud de que, como se expuso en los conceptos de invalidez, las normas impugnadas ponen en riesgo diversos mandatos constitucionales.

Se insiste, en la especie, de no concederse la medida cautelar solicitada, se pondrían en peligro las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano y se afectarían gravemente derechos de los servidores públicos especializados y de manera correlativa a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que podría llevar la vigencia de la norma.

Por lo tanto, con el fin de evitar que se cause un daño irreparable, procede conceder la suspensión solicitada para el efecto de:

- Para que el Consejo General se abstenga de adecuar su estructura orgánica y funcional, y continúe realizando sus actividades conforme a las funciones, atribuciones y estructura previstas en el marco legal, previo a la reforma reclamada hasta en tanto se resuelva el fondo del asunto.
- No se realice ningún movimiento a la estructura orgánica y funcional del instituto que pueda afectar derechos laborales de las personas que integran la plantilla de las áreas afectadas.

Lo anterior, hasta en tanto este Tribunal Pleno se pronuncie en definitiva sobre la constitucionalidad de las normas impugnadas.

Cabe destacar que, con este pronunciamiento no se pone en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, ni

se afecta gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudieran obtener los promoventes de la acción; por el contrario, de no concederse la medida solicitada se afectarían irreparablemente los derechos fundamentales, la división de poderes, la autonomía institucional y los principios democráticos que se aducen como vulnerados, ocasionando con ello daños irreversibles, para la propia esencia constitucional del estado democrático.

## **X. SUPLENCIA DE LA QUEJA**

Ahora bien, conforme a lo previsto en el artículo 40 de la Ley Reglamentaria de la materia, se solicita atentamente a este Tribunal Pleno de la Suprema Corte, que se haga efectiva la suplencia en la deficiencia de esta demanda si es que fuere necesario, a efecto de resolver de la mejor manera los vicios de inconstitucionalidad aquí planteados.

## **IX. PRUEBAS**

En términos de lo establecido en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionándolas con los antecedentes y conceptos de invalidez expuestos, ofrecemos los siguientes elementos de prueba:

**1.- DOCUMENTALES PÚBLICAS** consistentes en las copias certificadas de las constancias de existencia de este instituto político como partido político nacional, así como la del reconocimiento del cargo de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, ambas del Partido Acción Nacional.

**2.- LA INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES.** En todo lo que nos favorezcan, las cuales se relacionan con los antecedentes, conceptos de invalidez y demás circunstancias contenidas en esta demanda.

**3.- LAS PRESUNCIONALES LEGALES Y HUMANAS.** En todo lo que favorezcan a las pretensiones de esta acción de inconstitucionalidad.

Por lo expuesto y con apoyo además en los artículos los artículos 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 59 a 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a ustedes, H. Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente se solicita:

**PRIMERO.** Tener por presentada en tiempo y forma, en los términos del presente escrito y documentales anexas la presente acción de inconstitucionalidad.

**SEGUNDO.** Admitir a trámite la presente acción de inconstitucionalidad a través del Ministro Instructor para agotar el procedimiento de Ley.

**TERCERO.** Tener por designados como representantes comunes a las personas señaladas en el proemio del presente escrito.

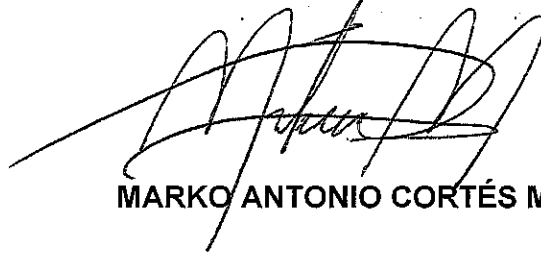
**CUARTO.** Tener por acreditados como delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas y formulen alegatos, así como para que promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley a las personas señaladas en el proemio del presente escrito. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados de referencia puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad

**QUINTO.** Conceder la suspensión solicitada, en los términos solicitados en el capítulo precedente.

**SEXTO.** Admitir y calificar de legal todas y cada una de las pruebas documentales, que se ofrecen por estar relacionadas con los antecedentes y conceptos de invalidez que se hacen valer.

**SÉPTIMO.** En su oportunidad y previos los trámites legales, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad de las normas cuya invalidez se demanda y, por ende, eliminarlas del orden jurídico mexicano por ser contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**PROTESTO LO NECESARIO**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Marko Antonio Cortés Mendoza', is written over the printed name below it.

**MARKO ANTONIO CORTÉS MENDOZA**

011598

SUPREMA CORTE DE  
JUSTICIA DE LA NACION

2022 JUL 1 PM 3 02

OFICINA DE CERTIFICACION  
JUDICIAL Y CORRESPONDENCIA

Recibido mediante buzón Judicial en (84) folios con:-  
- (2) anexos certificados de registro en (1) folio cada uno.  
- Gaceta oficial de la Ciudad de Mexico de fecha  
2 de Junio de 2022 en (24) páginas.  
(7) traslados.

*Eli*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

CONTENIDO DEL DOCUMENTO

Acción de Inconstitucionalidad

Marco Antonio Cortez Mendoza

NOMBRE DEL PROMOVENTE:

Presidencia Municipal

San Andrés

NÚMERO DE COPIAS:

NÚMERO DE ANEXOS:

7 anexos

FOLIO: 27534

2b1cc5c368cf903cc868211b8b5da1126c051c3590463ee83cb58105ff8249

AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

2b1cc5c368cf903cc868211b8b5da1126c051c3590463ee83cb58105ff8249