

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS  
DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES  
DEL CIUDADANO.**

**EXPEDIENTE:** SCM-JDC-175/2019.

**ACTORA:** GRETA LUCERO RÍOS  
TÉLLEZ SILL

**RESPONSABLE:** TRIBUNAL  
ELECTORAL DE LA CIUDAD DE  
MÉXICO

**MAGISTRADO PONENTE:**  
JOSÉ LUIS CEBALLOS DAZA

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL  
ENGROSE:** HÉCTOR ROMERO  
BOLAÑOS

**SECRETARIA:** MÓNICA CALLES  
MIRAMONTES<sup>1</sup>

Ciudad de México, a veintiséis de julio de dos mil diecinueve<sup>2</sup>.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de esta fecha, **revoca** la sentencia emitida por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México, al resolver el juicio electoral TECDMX-JEL-38/2019, y ordena al Instituto Electoral de esa entidad, que emita la convocatoria respectiva para que la colonia en la que reside la actora, pueda ejercer sus derechos de participación ciudadana, con base en lo siguiente.

---

<sup>1</sup> Con la colaboración de María de los Ángeles Vera Olvera, en su carácter de Secretaria de Estudio y Cuenta.

<sup>2</sup> Enseguida las fechas se entenderán referidas a este año, salvo precisión de otro.

## GLOSARIO

Actora	Greta Lucero Ríos Téllez Sill
Autoridad responsable, Tribunal local o Tribunal responsable	Tribunal Electoral de la Ciudad de México
Código Electoral	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México
Congreso local	Congreso de la Ciudad de México
Constitución local	Constitución Política de la Ciudad de México
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Instituto local	Instituto Electoral de la Ciudad de México
Juicio de la ciudadanía	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Participación	Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal
Sentencia impugnada	La emitida por el Pleno del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, al resolver el juicio electoral TECDMX-JEL-38/2019, el veinte de junio.
Secretario Ejecutivo	Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México
Suprema Corte	Suprema Corte de Justicia de la Nación

## ANTECEDENTES

De lo narrado por la actora en su escrito de demanda y de las constancias que integran el expediente, se desprenden los siguientes:

**1. Consulta.** El veinticinco de marzo, la actora realizó una consulta al Consejo General del Instituto local, con relación a su posición, respecto al contenido de un artículo transitorio que era posible se incorporara a la Ley de Participación.

**2. Reforma legal.** El uno de abril, se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el decreto que adicionó el artículo décimo transitorio a la Ley de Participación.

**3. Solicitud.** El ocho de abril, la actora solicitó por escrito al Consejo General del Instituto local, entre otras cuestiones la inaplicación del artículo antes señalado, así como la emisión de la convocatoria necesaria para el ejercicio de los derechos participativos.

**4. Respuestas.** A través de los oficios SECG-IECM-1164/2019<sup>3</sup> y SECG-IECM-1167/2019,<sup>4</sup> ambos de ocho de abril, el Secretario Ejecutivo dio respuesta a los escritos presentados por la actora.

**5. Impugnación local.** El dieciséis de abril, la actora promovió juicio electoral, a fin de controvertir, entre otras cuestiones, la no emisión de la convocatoria, por parte del Instituto local, el cual fue radicado en el Tribunal local con la clave de identificación TECDMX-JDC-050/2019.

**6. Sentencia impugnada.** El juicio de referencia, se resolvió el veinte de junio.

**7. Impugnación federal.** El veinticinco de junio, la actora promovió juicio de la ciudadanía para controvertir la determinación del Tribunal local, misma que fue remitida con las constancias respectivas a esta Sala Regional el uno de julio,

---

<sup>3</sup> Consultable a fojas 41 y 42 del Cuaderno accesorio único.

<sup>4</sup> Visible a foja 44 del Cuaderno accesorio único.

fecha en que se integró el expediente SCM-JDC-175/2019 y fue turnado al Magistrado José Luis Ceballos Daza, quien radicó el expediente al día siguiente, admitió la demanda el cuatro de julio y, en su oportunidad, cerró la instrucción.

**8. Rechazo del proyecto.** En sesión pública de veintiséis de julio, se presentó la propuesta de resolución en el sentido de modificar la Sentencia impugnada, el cual fue rechazado por mayoría de votos, por lo cual se ordenó la realización del engrose a cargo del Magistrado Héctor Romero Bolaños, de conformidad con el turno interno.

## **RAZONES Y FUNDAMENTOS**

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver del presente medio de impugnación, al promoverse por una ciudadana que impugna la sentencia del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, en el que controvierte actos y omisiones relacionadas con su derecho de participación ciudadana, relativo a la elección de comités ciudadanos y consejos de los pueblos, así como la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo, en términos de lo dispuesto en la Ley de Participación.

Supuesto normativo que es competencia de este órgano jurisdiccional, y entidad federativa dentro de la cual ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en:

**Constitución:** artículos 41, párrafo segundo, Base VI y 99, párrafo cuarto, fracción V.

**Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:** artículos 186, fracción III, y 195, fracción IV.

**Ley de Medios:** artículos 79, párrafo 1; 80, párrafo 1, inciso f) y 83, párrafo 1, inciso b).

Si bien dicha normativa hace referencia explícita a la competencia de esta Sala Regional para conocer de supuestas vulneraciones a los derechos político-electorales, tratándose de elecciones populares constitucionales, los mismos sirven también de fundamento para proteger el derecho de voto de la ciudadanía en los procesos de elección de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos, así como en la consulta sobre presupuesto participativo.

Esto, porque la participación en este tipo de mecanismos democráticos se instituye como un derecho de la ciudadanía a intervenir –individual o colectivamente– en decisiones públicas para formular, ejecutar y evaluar políticas, programas y actos de gobierno, mediante el ejercicio del voto, cuya tutela, de acuerdo al sistema de justicia competencial, en principio corresponde al Tribunal responsable y, posteriormente, a esta Sala Regional a través del juicio de la ciudadanía que ahora se resuelve.<sup>5</sup>

Dichos ejercicios democráticos, significan la materialización del derecho humano para participar en los asuntos públicos, en los términos a que se refiere el artículo 23, párrafo 1, inciso a), de la Convención Americana de Derechos Humanos.

---

<sup>5</sup> Este es el criterio esencial contenido en la jurisprudencia 40/2010 de la Sala Superior, de rubro «REFERÉNDUM Y PLEBISCITO. LOS ACTOS RELACIONADOS SON IMPUGNABLES MEDIANTE EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.», consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 3, número 7, 2010, páginas 42 a 44.

**SEGUNDO. Requisitos de procedencia.** La demanda reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7; 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso b); 79, y 80, párrafo 1, de la Ley de Medios.

**1. Forma.** La demanda fue presentada por escrito y en ella se asienta la firma autógrafa de la actora, así como los hechos y agravios en los que funda su pretensión, así como la resolución reclamada y la autoridad responsable.

**2. Oportunidad.** Este requisito se colma, dado que la sentencia impugnada se notificó personalmente a la actora el veintiuno de junio,<sup>6</sup> y la demanda fue presentada el veinticinco siguiente, esto es, dentro de los cuatro días previstos en la Ley de Medios.

**3. Legitimación e interés jurídico.** La actora cumple con los requisitos en análisis, toda vez que es una ciudadana que controvierte la resolución recaída a un medio de impugnación promovido por ella, la cual considera le genera afectación. De ahí que se estime que la resolución impugnada incide de manera directa en su esfera jurídica.

**4. Definitividad.** El cumplimiento de tal requisito se satisface, puesto que las resoluciones emitidas por el Tribunal local son definitivas e inatacables, ya que no procede algún medio de defensa ordinario que pueda modificar o revocar la determinación impugnada, con fundamento en lo previsto en el artículo 91 de la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México y 179 del Código Electoral.

---

<sup>6</sup> Como se advierte de la cédula y razón de notificación consultables a fojas 103 y 104 del cuaderno accesorio único.

En consecuencia, al colmarse los requisitos de procedencia del medio de impugnación y dado que no se advierte causa alguna que impida su análisis, deben estudiarse los agravios expresados.

### **TERCERO. Consideraciones en la instancia primigenia.**

#### **1. Contexto.**

A fin de contar con elementos necesarios para entender la controversia, se estima necesario tener presentes el contenido de la consulta y solicitud realizadas por la actora, las respuestas recaídas a éstas, así como los planteamientos realizados ante la instancia local y las consideraciones de la Sentencia impugnada.

#### **i. Consulta.**

El veinticinco de marzo, la actora realizó una consulta al Consejo General del Instituto local, en la cual realizó las interrogantes que ahora se transcriben:

*¿En caso de aprobarse la iniciativa de adición al artículo décimo transitorio de la Ley de Participación Ciudadana, el IECM realizará, conforme a su facultad y con las formalidades necesarias, un control ex officio de la constitucionalidad y convencionalidad de dicha adición y, como consecuencia, convocará al proceso de elección de comités ciudadanos y la consulta en materia de presupuesto participativo que deberán celebrarse en el 2019?*

*¿Cuál es la posición del IECM respecto de la constitucionalidad y convencionalidad de la adición referida?*

*¿Bajo qué supuesto, el IECM determinaría como inaplicable la adición en cuestión?*

#### **ii. Reforma legal.**

El uno de abril, se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el decreto que adicionó el artículo décimo transitorio a la Ley de Participación, cuya literalidad es la siguiente:

*DÉCIMO. El proceso de elección de los Órganos de Representación Ciudadana y la Consulta en materia de Presupuesto Participativo que se contemplan en los artículos 83, 84 y 107 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, se realizarán hasta que la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México establezca lo conducente en la nueva Ley en Materia de Participación Ciudadana, todo ello deberá realizarse antes de la segunda semana de diciembre de 2019.*

*Las y los integrantes de los actuales comités ciudadanos, de los Consejos Delegaciones (sic), de los Consejos de los Pueblos y los Representantes de Manzana permanecerán en el desempeño de su encargo hasta el día para el cual fueron electos.*

*El Instituto Electoral de la Ciudad de México realizará los ajustes necesarios a los recursos presupuestados en el ejercicio fiscal 2019 para la realización de la elección de Órganos de Representación Ciudadana y Consulta de Presupuesto Participativo, de acuerdo al calendario que resulte de lo que establezca la nueva ley de la materia.*

### iii. **Solicitud.**

El ocho de abril, la actora solicitó por escrito al Consejo General del Instituto local lo que a continuación se reproduce:

*Con base en lo expuesto y en los criterios jurisdiccionales invocados, SOLICITO a este Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México que:*

*Ejerciendo un control de convencionalidad y constitucionalidad **inaplique el artículo Décimo Transitorio del Decreto de la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México 1º (sic) de abril del año en curso, adicionado a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal** y, como consecuencia, **convoque**, a la brevedad, al proceso de elección de Comités Ciudadanos y Consejo de los Pueblos, así como la Consulta en Materia de Presupuesto Participativo que deberán celebrarse en el 2019, en términos de la*

*legislación aplicable.<sup>7</sup>*

**iv. Respuestas.**

Con respecto a la consulta presentada el veinticinco de marzo, fue atendida por el Secretario Ejecutivo mediante el oficio SECG-IECM-1164/2019, en el que sostuvo lo siguiente:

*En ese contexto, se da respuesta a sus preguntas, como a continuación se muestra:*

*[...]*

*Como se señaló, el referido artículo Décimo Transitorio, fue publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el pasado 1 de abril y, de acuerdo con su texto, entró en vigor al momento de su publicación.*

*Así las cosas, el Instituto Electoral de la Ciudad de México carece de atribuciones para realizar un control ex officio de constitucionalidad y convencionalidad, ya que está obligado a acatar lo dispuesto por el Congreso de la Ciudad de México, como la única autoridad facultada para expedir y reformar las leyes aplicables en esta entidad.*

*[...]*

*Esta autoridad administrativa no es competente para determinar la constitucionalidad y convencionalidad del artículo Décimo Transitorio ya aprobado en el Congreso de la Ciudad de México ya que, conforme lo señalado en el artículo 105, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quien tiene competencia para pronunciarse respecto a la constitucionalidad e inconstitucionalidad de una norma es la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

*[...]*

*El Instituto Electoral Local no está facultado para inaplicar la referida adición a la Ley de Participación Ciudadana para el Distrito Federal, toda vez que se encuentra sujeto a las leyes locales vigentes, así como los criterios que respecto de éstas determinen los órganos jurisdiccionales especializados en la materia.*

A la solicitud presentada el ocho de abril, el Secretario Ejecutivo

---

<sup>7</sup> Lo destacado es propio de esta sentencia.

respondió mediante oficio SECG-IECM-1167/2019, de la siguiente forma:

[...]

*Tal como le fue comunicado a través del oficio SECG-IECM-1164/2019 de esta misma fecha, le reitero que este Instituto Electoral de la Ciudad de México carece de atribuciones para ejercer un control de constitucionalidad y convencionalidad a efecto de inaplicar el artículo Décimo Transitorio del Decreto de la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el pasado 1 de abril, ya que está obligado a acatar lo dispuesto por el referido Congreso, como la única autoridad facultada para expedir y reformar las leyes aplicables en esta entidad.*

#### **v. Planteamientos ante la instancia local**

La actora sostuvo que el Instituto local al dar respuesta señaló que, en estricto apego y cumplimiento de lo dispuesto en el artículo transitorio en cuestión, no convoca al proceso de elección de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, así como a la consulta en materia de presupuesto participativo que debería celebrarse este año.

Al respecto, argumentó que le causa agravio que se aplica una norma que es, a su decir, inconvenicional e inconstitucional, con lo cual se suspende su derecho a una democracia participativa, puesto que le restringe o priva de un derecho adquirido a integrar los órganos de representación referidos.

Continúa su argumento señalando que, ante la negativa de convocar a los procesos de participación de referencia, en virtud de lo previsto por el artículo transitorio en cuestión, se solicita se realice control de constitucionalidad y convencionalidad de tal precepto, y se ordene al Consejo General del Instituto local, convoque a la brevedad al

mencionado proceso.

En suma, señala que se debe establecer límites a los artículos transitorios, ya que no pueden, entre otras cuestiones, suspender de manera arbitraria derechos adquiridos por los ciudadanos, ciudadanas y comunidades y pueblos originarios, sin cumplir con las formalidades exigidas para su modificación.

Así, concluye solicitando al Tribunal local que, en ejercicio de sus facultades de control constitucional, inaplique el artículo décimo transitorio de la Ley de Participación y, como consecuencia, ordene al Consejo General del Instituto local, que, en términos de lo dispuesto por esa Ley, convoque a la elección de referencia.

#### **CUARTO. Sentencia impugnada.**

El Tribunal local resolvió la controversia planteada por la actora, a partir de una interpretación de la causa de pedir expuesta en su demanda.

Con base en ese ejercicio, llegó a la conclusión de que los actos reclamados lo constituyeron los dos oficios de respuesta emitidos por el Secretario Ejecutivo, así como la falta de emisión de la convocatoria por parte del Consejo General del Instituto local de emitir la convocatoria respectiva, con el correlativo estudio de la solicitud de inaplicación que se planteó en la demanda.

A continuación, se reseñan los puntos esenciales considerados por el Tribunal responsable.

- **Incompetencia del Secretario Ejecutivo para dar respuesta**

Resolvió que el Secretario Ejecutivo indebidamente se pronunció respecto de la solicitud formulada por la actora de inaplicar la norma transitoria (con el efecto de convocar a los referidos ejercicios de participación ciudadana), lo cual no forma parte de sus atribuciones legales y, por tanto, era incompetente. Al respecto, estableció que era al Consejo General del Instituto local el órgano que conforme a la ley tenía atribuciones para dar respuesta a sus consultas.

Asimismo, determinó que lo ordinario era ordenar al Consejo General para que diera respuesta a la actora; sin embargo, estimó que al advertirse un planteamiento de constitucionalidad de la norma contenida en el Decreto procedería a conocer y resolver el mismo, a fin de dar certeza jurídica a la actora y evitar dilaciones en la resolución del asunto.

- **Improcedencia de la inaplicación solicitada**

Por otra parte, en lo relativo a la solicitud de la actora en el sentido de inaplicar el referido artículo transitorio, el Tribunal local la consideró **improcedente**.

Así lo determinó, porque desde su perspectiva, tal solicitud resultaba incompatible con los efectos de las sentencias que dicta esa autoridad jurisdiccional en ejercicio del control difuso que le corresponde en términos de los artículos 1 y 133 de la Constitución.

Por tanto, en concepto de ese órgano jurisdiccional, atender la solicitud de inaplicación que la actora hizo al caso concreto, implicaría que su decisión tuviera efectos generales **al analizar en abstracto la norma** y, en su caso, equiparar su posible determinación a una declaratoria de inconstitucionalidad exclusiva del Poder Judicial de la Federación.

- **No emisión de la convocatoria**

Finalmente, en lo tocante a la falta de emisión de la Convocatoria atribuida al Instituto local, se declaró infundada.

Tal determinación, porque en concepto del Tribunal local, dicho proceder se justificó en el artículo décimo transitorio de la Ley de Participación, que se afirmó, no deroga la realización de los ejercicios de participación ciudadana, sino que solo los pospuso hasta antes de la segunda semana de diciembre de este año.

A partir de este último razonamiento, en la sentencia impugnada se estableció que no existía una afectación real y concreta a la esfera de derechos de la actora o de la ciudadanía, ya que la disposición transitoria prevé que será antes de la segunda semana de diciembre de este año, cuando se concluya la elección de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos, así como la consulta sobre presupuesto participativo.

Asimismo, añadió que el artículo décimo transitorio no afecta los derechos de participación de la actora, ya que establece el tránsito hacia una nueva ley en materia de participación ciudadana, cuyo contenido, desde su perspectiva, constituía un hecho futuro de realización incierta, al no haberse emitido

todavía, por lo que no es posible anticipar si le serán vulnerados tales derechos.

#### **QUINTO. Síntesis de los agravios**

La actora hace valer los siguientes motivos de agravio.

##### **i. Indebida improcedencia de la solicitud de inaplicación**

En opinión de la actora, el Tribunal responsable confunde los sistemas de control constitucional y sus alcances, al realizar una interpretación errónea de sus agravios y pretensiones.

Desde su perspectiva, la actora considera que el Tribunal responsable debió considerar que la inaplicación de la norma transitoria solicitada fue para el caso concreto y que, en ningún momento buscó expulsarla del orden jurídico, a través de una declaratoria de invalidez con efectos generales.

Con relación a lo anterior, argumenta que el acto concreto de aplicación lo constituye la negativa por parte del Consejo General del Instituto local de emitir la convocatoria correspondiente, la cual se funda en una norma transitoria que se considera inconstitucional e inconvencional.

Del mismo modo, sostiene que el Tribunal responsable omite considerar que, respecto a los efectos de las sentencias en las que se ejerce un control de concreto, ha sido criterio del este Tribunal Electoral, la adopción de sentencias *inter comunis* o efectos intermedios, es decir, que sin hacer declaratoria general de invalidez o expulsar la norma del sistema, concede efectos

extensivos con el fin de garantizar el principio *pro homine* y armonizar los principios de igualdad y participación política.

En torno a ello, menciona que la solicitud de inaplicación que hizo en la instancia local, es acorde con las atribuciones que le corresponden al Tribunal local, como autoridad jurisdiccional local garante del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad para un caso concreto.

**ii. No emisión de la convocatoria a los procesos de participación ciudadana**

A decir de la actora, resulta contradictorio e incongruente que, por un lado, determine que la solicitud de inaplicación es improcedente, al considerar que la vía intentada era equiparable a un control abstracto y, por otro, precise que la no convocatoria tiene sustento en el artículo décimo transitorio cuya inaplicación solicita.

Lo anterior, ya que la no convocatoria, soportada en el artículo de referencia, es el acto concreto de aplicación, en virtud del cual se solicitó el ejercicio del control constitucional y convencional de dicha norma y que, evidentemente lo hace muy diferente al control abstracto de una norma general.

En su concepto, el Tribunal responsable dejó de considerar que la Ley de Participación ya estaba dotada de eficacia plena y, por tanto, no era necesario incorporar un dispositivo de naturaleza transitoria para fijar la temporalidad en la aplicación de la norma.

Estima lo anterior porque la norma transitoria, en lugar de dar eficacia la Ley de Participación, materialmente la derogó al establecer la transitoriedad de una nueva ley, cuyo contenido resulta ser un hecho futuro de realización incierta, al marcar una situación de indefinición respecto de la cual no pueden estar condicionados sus derechos fundamentales y de participación ciudadana.

Por último, aduce que el artículo transitorio en cuestión no establece plazos claros y precisos, en la inteligencia de que para la realización de todo el proceso de participación ciudadana en la Ciudad de México, se requieren diversos actos complejos en cuanto a su programación, aprobación y realización, los cuales debieron haber sido considerados en la norma transitoria, motivo por el cual se hará imposible que antes de la segunda semana de diciembre de este año, se realice y finalice dicho proceso.

Por tanto, la norma transitoria, a su decir, de facto, constituye una suspensión de sus derechos político-electorales y de participación ciudadana.

### **iii. Incongruencia interna de la sentencia impugnada**

La actora sostiene que la determinación del Tribunal responsable es incongruente, por haber revocado los oficios emitidos por el Secretario Ejecutivo y, posteriormente, sostener que debía pronunciarse en ese momento sobre la solicitud de inaplicación, no obstante que lo procedente era remitir el asunto al Consejo General del Instituto local, para que respondiera los planteamientos por ella formulados.

**SEXTO. Estudio de fondo.**

En primer término, debe destacarse que, el Tribunal local advirtió que la parte actora controvertió dos actos a través del medio de impugnación local y que fueron objeto de estudio ante dicha instancia, a saber:

a) Los oficios emitidos por el Secretario Ejecutivo en respuesta a las consultas formuladas por la actora.

**b) La no emisión de la Convocatoria por parte del Instituto local.**

Asimismo, los actos señalados fueron atribuidos a distintas autoridades. Esto es, del primero de ellos actuó como autoridad responsable el Secretario Ejecutivo.

Por lo que respecta al acto denominado “la no emisión de la convocatoria”, se atribuye al Consejo General del Instituto local.

Ello, no obstante que, ambos se controvertieron a partir de la misma demanda primigenia, pues del informe circunstanciado que rindió el Secretario Ejecutivo, se advierte que compareció con un doble carácter, esto es:

- Como autoridad responsable de la emisión de los oficios impugnados en la instancia primigenia.
- En representación del Instituto local por cuanto hace a la “no emisión de la Convocatoria”. Situación que fue expresada de esta manera en el informe circunstanciado, precisando que emitía dicho informe en representación

legal del Instituto local, conforme a lo dispuesto por el artículo 86, fracción I, del Código Electoral.

Al respecto, esta Sala Regional advierte la **íntima vinculación de ambos actos con la pretensión última de la actora**, consistente en que se ordene al Instituto local que emita la convocatoria.

Es decir, con el primero de los actos pretendió que el Instituto local pronunciara un criterio respecto a la norma contenida en el Decreto, y que al mismo tiempo emitiera la convocatoria en cuestión.

Por otra parte, la impugnación respecto de la **no emisión de la emisión de la convocatoria**, que tuvo como propósito que la autoridad jurisdiccional local efectuara un análisis de constitucionalidad de la norma contenida en el Decreto en que se sustentó y, a partir de ello, se ordenara al Instituto local que emitiera la convocatoria.

En tal sentido, al existir diversos actos impugnados ante el Tribunal local y que hubo un pronunciamiento por cada uno de ellos en la Sentencia impugnada; **esta Sala Regional precisa que estudiará de manera preferente los agravios tendentes a cuestionar lo que el Tribunal local resolvió en torno a la “no emisión de la convocatoria”**.

Ello, pues son dichos agravios los que generarían **mayor beneficio** a la actora, y respecto de los cuales se plantea un estudio de constitucionalidad ante esta Sala Regional, pues de asistirle razón sería posible que alcanzara su pretensión; esto

es, la inaplicación del precepto contenido en el Decreto y la emisión de la convocatoria.

Esto, tomando en consideración que el segundo de los temas sometido a conocimiento de este órgano jurisdiccional, es el relativo a una **posible incongruencia interna de la sentencia**, por cuanto hace a haber declarado que el Secretario Ejecutivo era incompetente para resolver su consulta sobre la emisión de la convocatoria y, pese a ello, no haber remitido y ordenado al órgano competente dar respuesta a la misma.

Al respecto, se precisa que la actora no controvertió la determinación del Tribunal local relativa a la nulidad de los oficios por estimar haber sido emitidos por autoridad incompetente, por lo que este apartado queda intocado.

En ese sentido, se advierte un posible mayor beneficio en el estudio en un primer momento, respecto de los agravios mediante los cuales cuestiona la resolución del Tribunal local, en torno a la “no emisión de la convocatoria”. Empero, ello no implicará que dejen de ser analizados los temas sometidos a conocimiento de este órgano jurisdiccional, de no alcanzar su pretensión

#### **i. NO EMISIÓN DE LA CONVOCATORIA**

##### **a. Indebido análisis de la pretensión de la actora.**

Al respecto, la actora argumenta que, en su consideración, el estudio que llevó a cabo la responsable en torno a la constitucionalidad de la norma contenida en el Decreto, no fue

conforme a Derecho, ya que, indebidamente consideró que pretendía el ejercicio de un control abstracto de constitucionalidad, a fin de que dicha norma fuera expulsada del sistema jurídico.

Al respecto, aduce que lo que en realidad pidió a la responsable, fue el **control de constitucionalidad respecto de un acto concreto de aplicación que se sustentó en el Decreto**, consistiendo este en la “**no emisión de la convocatoria**” por parte del Instituto local; cuestión que, a consideración de la actora no fue atendida correctamente por el Tribunal local.

En concepto de esta autoridad jurisdiccional, es **fundado** el agravio por lo siguiente.

En primer término, debe destacarse que, tal como lo describe la actora, el Tribunal local identificó su pretensión como una solicitud de estudio de constitucionalidad directamente sobre el contenido del Decreto. Esto se evidencia así de los argumentos siguientes contenidos en la sentencia impugnada.

“De los argumentos de la demanda **se aprecia que estos están encaminados a cuestionar la constitucionalidad del Artículo Transitorio por vicios propios** que se atribuyen al Congreso de la Ciudad de México.

...

Así, lo que propone la demandada **es que el tema toral de estudio sea la constitucionalidad de la norma transitoria**, situación que implicaría equiparar esta vía al control abstracto que corresponde exclusivamente al Poder Judicial de la Federación.”<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Páginas 43-44 de la sentencia impugnada.

De esta manera, el Tribunal responsable, consideró que la pretensión de la actora trascendía a las facultades que le son conferidas tratándose del control difuso de la constitucionalidad de normas. Cuestión que concluyó a partir de dos aspectos medulares:

- Consideró que la actora cuestionó la constitucionalidad de la norma por vicios propios atribuidos al Congreso local; esto es, sin la existencia de un acto concreto de aplicación.
- Los efectos pretendidos por la actora eran la expedición de la convocatoria, lo cual tendría necesariamente efectos generales y no al caso concreto.

En consideración de esta Sala Regional, **le asiste razón a la actora**, ya que, el Tribunal local **erróneamente consideró que la impugnación versó directamente sobre la norma contenida en el Decreto**, pues la actora controvertió **la falta de emisión de la convocatoria** sustentada en la mencionada norma. Ello, se explica a continuación.

#### **b. Sistemas de control constitucional.**

En dos mil once, a partir de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco vs México, la reforma constitucional de Derechos Humanos y la sentencia emitida por la Suprema Corte en el asunto varios 912/2010, se reconoció la existencia de nuevo modelo de control de constitucionalidad en México, ya que se dejó de considerar que éste se encontraba a cargo

exclusivamente del Poder Judicial de la Federación, **para permitir que todos los órganos jurisdiccionales del país ejercieran un control difuso de convencionalidad y constitucionalidad de leyes y, en su caso, inaplicar la norma al caso concreto.**

Así, en nuestro país el modelo de control constitucional es un sistema mixto,<sup>9</sup> ya que en él convergen:

- El **sistema de control concentrado**,<sup>10</sup> exclusivo del Poder Judicial de la Federación mediante los medios directos de control como: las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales y el juicio de amparo.
- El **sistema de control difuso**,<sup>11</sup> en el que se reconoce a todo órgano jurisdiccional, atendiendo al juicio o recurso del que conozca en su ámbito de competencia, **la facultad de inaplicar una norma al caso concreto, cuando estime que es contraria a la Constitución,**

---

<sup>9</sup> La clasificación expuesta atiende a los criterios emitidos por la Suprema Corte, en los que se observa que la definición del control concentrado la efectúa a partir de los diversos **medios de control constitucional directos** y que se encuentran a cargo de los órganos del Poder Judicial Federal.

<sup>10</sup> El **sistema concentrado** tiene su base en el denominado modelo europeo consolidado a en 1920 al establecerse el Tribunal Constitucional de Austria, cuya base doctrinaria surge a partir de la concepción de Hans Kensel. Las características esenciales de este modelo son: a) el órgano garante de la constitución no es alguno de los tres poderes públicos clásicos, existiendo una Corte Constitucional; b) ejerce un control abstracto de las normas previo o posterior a su vigencia; c) los efectos de sus sentencias son **generales -erga omnes-**, en tanto se expulsa del sistema jurídico una norma que se declara inconstitucional

<sup>11</sup> El **sistema difuso** llamado también americano, se ha considerado que se consolidó a partir de 1803 con la paradigmática sentencia conocida como *Marbury Vs Madison*. Entre sus características se destacan: a) Se encuentra a cargo de todos los órganos jurisdiccionales, en tanto están obligados a resolver conflictos normativos en que la norma constitucional debe prevalecer sobre aquellas de inferior jerarquía; b) Se efectúa a partir del litigio entre partes y de forma indirecta, sin que se trate de un juicio o recurso que tenga como finalidad resolver un tema de constitucionalidad; c) los efectos se circunscribe al caso sometido a conocimiento del tribunal, quien se limitará a no aplicar la norma que estime inconstitucional, esto es, sus **efectos son concretos.**

potestad ejercida de forma incidental dentro de los procesos jurisdiccionales.

En consideración de la Suprema Corte, el control difuso no constituye un proceso constitucional, sino una técnica al alcance de las y los jueces para que pueda ejercer un control de constitucionalidad en un proceso, sea éste constitucional o de cualquier otra naturaleza y cuyo ejercicio da lugar al dictado de una resolución con efectos entre las partes.<sup>12</sup>

La clasificación del sistema de control antes mencionada, fue reconocida así por la Suprema Corte en la tesis P. LXX/2011 (9a.), con el rubro siguiente: **“SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO”**.<sup>13</sup>

Ahora bien, dentro del sistema de control concentrado en nuestro país, la Suprema Corte es el órgano del Poder Judicial

---

<sup>12</sup> Tesis P. IX/2015 (10a.) de rubro: “CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL EX OFFICIO. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DEBEN EJERCERLO SÓLO EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA”.

<sup>13</sup> “SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO. Actualmente existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano, que son acordes con el modelo de control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial. En primer término, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto; en segundo término, el control por parte del resto de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada. Ambas vertientes de control se ejercen de manera independiente y la existencia de este modelo general de control no requiere que todos los casos sean revisables e impugnables en ambas. Es un sistema concentrado en una parte y difuso en otra, lo que permite que sean los criterios e interpretaciones constitucionales, ya sea por declaración de inconstitucionalidad o por inaplicación, de los que conozca la Suprema Corte para que determine cuál es la interpretación constitucional que finalmente debe prevalecer en el orden jurídico nacional. Finalmente, debe señalarse que todas las demás autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar su incompatibilidad.”

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, diciembre de 2011, tomo 1, p. 557.

de la Federación que tiene facultades exclusivas para declarar la inconstitucionalidad de una ley con efectos generales y expulsarla del sistema jurídico; lo cual corresponde a un ejercicio de **control constitucional abstracto** –atendiendo a la característica de los efectos-.

Lo anterior, se lleva a cabo a través de las acciones de inconstitucionalidad,<sup>14</sup> cuyo objeto es plantear una posible contradicción de una norma de carácter general y la Constitución (artículo 105, fracción II de la Constitución).

En los demás casos en que las y los juzgadores analizan la constitucionalidad de una norma –sean o no parte del Poder Judicial de la Federación-, a partir de los casos sometidos a su conocimiento se ejerce un **control concreto** -atendiendo a los efectos-.

Atendiendo a esta clasificación las **Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación** ejercen un **control de constitucionalidad concreto**; ya que, de conformidad con el artículo 99 de la Constitución, tienen la facultad para resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la propia Constitución, limitándose el ejercicio de esta facultad al caso concreto sobre el que verse el juicio.

---

<sup>14</sup> Debe destacarse que en los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción II del artículo 107 de la Constitución federal la Suprema Corte tiene facultades para emitir la Declaratoria General de Inconstitucionalidad de una norma, **a partir de la declaración de constitucionalidad de una norma general en los juicios de amparo indirecto en revisión, cuando sea establecida jurisprudencia por reiteración**, al cumplirse el procedimiento y las condiciones establecidas en el artículo 232 de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, en materia electoral, atendiendo al diseño constitucional, el planteamiento sobre inconstitucionalidad de una norma puede efectuarse de las siguientes formas:

- a) Ante la Suprema Corte a través de las acciones de inconstitucionalidad.
- b) A través de los medios de impugnación de los que conoce el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el caso en que se estime que actos o resoluciones electorales se fundan en leyes contrarias a la Constitución.
- c) Ante los Tribunales Electorales ordinarios que, en ejercicio del control difuso de constitucionalidad, podrán dejar de aplicar una norma en que se sustente un acto o resolución que sea controvertida

Debe destacarse que, de conformidad con el artículo 105 de la Constitución, las y **los particulares no tienen legitimación para controvertir ante la Suprema Corte las normas generales** a partir de su expedición; sin que ello signifique que no exista un medio de control constitucional al alcance de las y los ciudadanos.

Asimismo, de conformidad con la jurisprudencia 2a./J. 61/2011, de rubro: **“AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONTRA NORMAS, ACTOS O RESOLUCIONES DE CARÁCTER ELECTORAL”**,<sup>15</sup> la Suprema Corte ha determinado que el juicio

---

<sup>15</sup> Segunda Sala. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIII, abril de 2011, pág. 323.

de amparo es improcedente para combatir normas de carácter electoral.

Ello, pues el control de constitucionalidad que de forma indirecta ejercen los Tribunales electorales –federal y locales, es la única forma en que las y los particulares pueden cuestionar la constitucionalidad de una norma que haya sido sustento de un acto o resolución que estimen les genere una afectación.

Así, los Tribunales electorales al resolver las controversias sometidas a su conocimiento pueden declarar la inaplicación de una norma, vinculada a un acto concreto de aplicación, cuando estimen que es contradictoria con la Constitución federal; es decir, cuando la norma afecta una situación particular de las y los gobernados.

### **c. Concepto de acto de aplicación**

Como se concluyó en el apartado anterior, las leyes electorales son susceptibles de ser impugnadas por las y los particulares a través de los actos concretos de aplicación, lo cual puede efectuarse ante los Tribunales electorales locales y federal, al someter a su conocimiento controversias conforme a los medios de impugnación de su competencia.

Derivado de ello, el concepto de “acto de aplicación” de una norma cobra especial relevancia, ya que, a partir de éste las y los ciudadanos podrán accionar el único mecanismo al que tienen acceso **para controvertir por sí mismos y por sí mismas la constitucionalidad de leyes**. Es decir, cuando un

acto de autoridad se funde en una ley que se estime contraria a la Constitución causando una afectación.

Para abordar el concepto de “acto de aplicación”, es indispensable analizar que éste surge a partir de la distinción de las leyes de carácter autoaplicativo y heteroaplicativo.

Al respecto, la Suprema Corte ha señalado que esta distinción se basa en el concepto de **individualización incondicionada**. A continuación, se cita la jurisprudencia<sup>16</sup> en torno al tema:

**“LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA.** Para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas conviene acudir al **concepto de individualización incondicionada** de las mismas, consustancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, **la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal.** De esta manera, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; **en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o**

<sup>16</sup> Pleno. Novena Época. Apéndice 1917-septiembre 2011. Tomo II. Procesal Constitucional 2. Amparo contra leyes Primera Parte - SCJN Segunda Sección - Procedencia del amparo indirecto contra leyes, Pág. 3738.

**de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento”.**

Para la Suprema Corte, la distinción entre las normas autoaplicativas y heteroaplicativas, resulta de la mayor relevancia, ya que determinan el momento en que pueden ser impugnadas por las y los particulares, a partir de su individualización.

De esta manera, si se trata de una norma **autoaplicativa** admitirá la posibilidad de ser impugnada con su sola entrada en vigor, ya que no existe la condición de la realización de un acto para que creen, transformen o extingan situaciones concretas de derecho respecto de las personas; esto es, es de **individualización incondicionada.**

Por su parte, las normas heteroaplicativas, para ser impugnadas se encuentran condicionadas a su individualización, es decir, a que suceda **la aplicación de la norma** en la materialización de un acto que genere afectación.

Ahora bien, igual trascendencia tiene para este Tribunal Electoral y demás órganos jurisdiccionales electorales en las entidades federativas, **ya que, las normas electorales solo son susceptibles de controvertirse por las personas a través de los actos de aplicación.**

Acorde a ello, el concepto de **acto de aplicación** ha sido objeto de análisis por la Sala Superior en la sentencia que recayó al expediente **SUP-CDC-1/2009**.<sup>17</sup>

“[Existen] otros actos, que por sus características admiten ser considerados como **actos de aplicación** de una norma, para efectos de que la ley pueda ser impugnada a través de un medio de defensa constitucional; lo que se traduce en que tales actos no necesariamente deben ser emanados por autoridad que aplique de manera directa la norma a un caso específico (acto de aplicación en sentido estricto) sino que el concepto puede ser extensivo a actos con características distintas, incluso, los provocados por el propio gobernado o los que son ajenos a la voluntad humana, pero cuyo rasgo esencial es que ponen de manifiesto, que fáctica y particularmente el gobernado está ubicado en la hipótesis legal, y que ésta afecta su esfera jurídica.

Es por ello que se concluye, que el concepto de **acto de aplicación** debe entenderse en sentido extensivo, en la medida de que puede provenir de una autoridad, del propio particular, o incluso emane de un acto jurídico en el que no intervenga la voluntad humana, siempre y cuando ponga de manifiesto que la ley impugnada está siendo aplicada al gobernado, con influencia y efectos en el acervo de derechos de éste.

Es decir, el concepto de **acto de aplicación** admite ser extensivo a casos respecto de los cuales, pueda deducirse lógicamente del contexto, como razonablemente incluidos en dicho concepto, por virtud de que se surte el rasgo esencial apuntado.

Del criterio anterior, se advierte que la Sala Superior –siguiendo la jurisprudencia de la Suprema Corte- reconoció que para efecto de que una norma pueda ser controvertida, dicho concepto debe ser interpretado de manera extensiva y de diversas características, destacando que:

---

<sup>17</sup> De la cual derivó la jurisprudencia 1/2009 “CONSULTA. SU RESPUESTA CONSTITUYE UN ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA CORRESPONDIENTE CUANDO DEL CONTEXTO JURÍDICO Y FÁCTICO DEL CASO SE ADVIERTA, QUE FUE APLICADA AL GOBERNADO”. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 4, 2009, páginas 15 y 16.

- No necesariamente debe emanar de una autoridad que aplique de manera directa la norma al caso específico.
- Se pueden reconocer como actos de aplicación los provocados por la propia persona gobernada o los que son ajenos a la voluntad humana.
- **El rasgo esencial de dichos actos es que ponen de manifiesto que, fáctica y particularmente, la persona gobernada está en la hipótesis legal y que ésta afecta su esfera jurídica.**

#### **d. Actos positivos y actos negativos**

En principio, es importante definir que un **acto de autoridad** es la manifestación externa y unilateral de la voluntad del Estado, ejecutada por un órgano competente, **que se realiza con la intención de producir consecuencias jurídicas y suele clasificarse**, según su naturaleza y efectos que produce, en **positivos, negativos y omisiones**.<sup>18</sup>

- Los de carácter positivo son aquellos que se traducen en un "hacer" o en la ejecución de una determinación.
- Los negativos se caracterizan porque la autoridad se rehúsa a hacer o conceder una petición.

---

<sup>18</sup> Definición contenida en la tesis I.14o.C.8 K (10a.), de rubro: "SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA CONTRA OMISIONES DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE", por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

La distinción entre este tipo de actos también es posible advertirla la tesis de jurisprudencia P./J. 82/99, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE IMPUGNAR EN ESTA VÍA LAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS A QUE SE REFIERE LA LEY REGLAMENTARIA RESPECTIVA, SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS POSITIVOS, NEGATIVOS Y OMISIONES."

- Las omisiones son aquellas que se materializan en una abstención de "hacer" de la autoridad responsable.<sup>19</sup>

Al respecto, se ha considerado que para su configuración no basta la sola abstención de la autoridad o el "no hacer", sino que se tendrá por actualizada siempre que **exista un deber jurídico de la autoridad** y una conducta pasiva respecto del cumplimiento del mismo.

De esta forma, se advierte que los actos de autoridad pueden ser de diversa naturaleza, entre los que encontramos aquellos de carácter negativo; sin embargo, todos ellos se encuentran sujetos al cumplimiento de los principios constitucionales.

En tal sentido, de manera específica, la Constitución dispone en el artículo 41, fracción VI y 116, base IV, I), que **todos los actos y resoluciones en materia electoral deben estar sujetos al sistema de medios de impugnación previstos en las leyes respectivas.**

#### **e. Conclusiones en torno a las bases jurídicas**

Una vez que han sido desarrollados diversos temas en torno a las bases jurídicas del control constitucional en materia electoral, es importante destacar algunas premisas esenciales.

---

<sup>19</sup> Definición contenida en la tesis I.14o.C.8 K (10a.), de rubro: "SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA CONTRA OMISIONES DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE", por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

La distinción entre este tipo de actos también es posible advertirla la tesis de jurisprudencia P./J. 82/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. PROCEDE IMPUGNAR EN ESTA VÍA LAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS A QUE SE REFIERE LA LEY REGLAMENTARIA RESPECTIVA, SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS POSITIVOS, NEGATIVOS Y OMISIONES."

- Solo es posible salvaguardar la supremacía de la Constitución a través de los medios de control constitucional a cargo de los órganos jurisdiccionales, mismo que en México se ejerce a través de un sistema mixto -concentrado y difuso-.
- En materia electoral los medios de control de constitucionalidad de normas que existen son: a) la acción de inconstitucionalidad como medio de control abstracto; b) los medios de impugnación de conocimiento del Tribunal Electoral; y b) los medios de impugnación a cargo de los tribunales electorales de las entidades federativas; en los últimos dos, se ejerce a través de las facultades de los órganos jurisdiccionales de inaplicar una norma al caso concreto.
- Los y las particulares no tienen legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad, a fin de ejercer el control abstracto.
- Los únicos medios de defensa que tiene la ciudadanía, a través de los cuales puede cuestionar la constitucionalidad de una norma en materia electoral, es a través de los medios de impugnación a cargo de los tribunales electorales -federal y locales-.
- El control constitucional de normas que puede ejercer la ciudadanía en materia electoral, es a través de las controversias que deriven de un acto de aplicación de una norma que se estime inconstitucional.

- Dado que es únicamente a través de los actos de aplicación de las normas que las personas pueden cuestionar la constitucionalidad de una norma, es importante conceder a dicho concepto un sentido extenso.
- El rasgo esencial de un acto de aplicación es que pone de manifiesto que fácticamente las personas se encuentran en la hipótesis legal y se afecta su esfera jurídica.
- En materia electoral los actos de autoridad pueden ser actos positivos, negativos u omisiones; sin embargo, **todos están sujetos a revisión ante los tribunales electorales**, en estricto apego a lo establecido en los artículos 41 y 116 de la Constitución.
- Los actos de naturaleza electoral -sean positivos, negativos u omisiones-, pueden constituir un acto concreto de aplicación de una ley.

**f.¿Existe un acto concreto de aplicación del Decreto?**

Como fue señalado al inicio, **una de las premisas que llevó al Tribunal local** a considerar que la actora pretendió que se llevara a cabo un control abstracto de constitucionalidad de la norma contenida en el Decreto fue que, a su juicio, **no existió un acto concreto de aplicación.**

Esto, pues partió de la idea de que la actora le había solicitado un análisis directo de la norma a partir de vicios propios, a fin de que fuera declarada su inconstitucionalidad y se expulsara del sistema jurídico.

En consideración de esta Sala Regional, fue errónea dicha apreciación, ya que, la actora impugnó **la no emisión de la convocatoria** por parte del Instituto local, aduciendo que dicho acto tenía sustento en la norma contenida en el Decreto.

A fin de esclarecer la situación en torno a la aplicación de la norma y la generación de un acto concreto, es importante destacar que el contenido del Decreto es el siguiente:

***“DÉCIMO. El proceso de elección de los Órganos de Representación Ciudadana y la Consulta en materia de Presupuesto Participativo que se contemplan en los artículos 83, 84 y 107 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, se realizarán hasta que la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México establezca lo conducente en la nueva Ley en Materia de Participación Ciudadana, todo ello deberá realizarse antes de la segunda semana de diciembre de 2019.***

*Las y los integrantes de los actuales comités ciudadanos, de los Consejos Delegaciones (sic), de los Consejos de los Pueblos y los Representantes de Manzana permanecerán en el desempeño de su encargo hasta el día para el cual fueron electos.*

*El Instituto Electoral de la Ciudad de México realizará los ajustes necesarios a los recursos presupuestados en el ejercicio fiscal 2019 para la realización de la elección de Órganos de Representación Ciudadana y Consulta de Presupuesto Participativo, de acuerdo al calendario que resulte de lo que establezca la nueva ley de la materia.*

El Decreto fue publicado el primero de abril en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

Ahora bien, el Instituto local, al responder el informe circunstanciado ante el Tribunal local, aduce que es apegado a Derecho, que el Instituto local no emita la Convocatoria, ya que ello se ajusta a lo dispuesto por el mencionado Decreto.

Ello, señalando que la entrada en vigor del Decreto impactó de forma directa las actividades desarrolladas por el Instituto local,

de tal manera que dicho órgano se encontraba obligado a suspender la emisión de la convocatoria relativa a los instrumentos de participación ciudadana referidos en el artículo transitorio en cuestión.

De lo anterior, se advierte que el acto de aplicación existe y tuvo como sustento jurídico la norma contenida en el Decreto.

Esto es, si bien, la Ley de Participación señala en su artículo 84, que el Instituto local deberá emitir la primera semana de abril la convocatoria para la consulta ciudadana sobre Presupuesto Participativo, así como para la Elección de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos; lo cierto es, que el Decreto en cuestión fue publicado en la Gaceta Oficial el primero de abril, y éste dispone que dichos procedimientos **se efectuarán hasta que se emita la nueva Ley de Participación Ciudadana.**

Conforme a ello, dicho Decreto establece una obligación para el Instituto local, esto es, un **“no hacer” o abstención respecto de la organización y emisión de las convocatorias de los procedimientos de participación democrática**

En este sentido, se advierte que, para dar cumplimiento a la disposición transitoria en cuestión, el Instituto local está obligado a una actuación de carácter negativo; y, conforme se advierte en el informe circunstanciado, la responsable expresa que la “no emisión de la convocatoria” se realiza en estricto apego al Decreto.

En ese contexto, **la individualización de la norma está condicionada a una abstención o acto de carácter negativo por parte del Instituto local.**

Es decir, **la aplicación de la norma transitoria se genera a partir de que el Instituto local se abstiene de emitir la convocatoria** y/o suspende la emisión de la misma.

De esta forma, se observa que asiste razón a la actora, pues si el Decreto obliga al Instituto local a una actuación de carácter negativo, la aplicación de la norma se actualiza con la “no emisión de la convocatoria”, por lo que no es dable exigir, como fue considerado por el Tribunal local, la generación de un acto de carácter positivo, pues ello es contrario a la propia naturaleza del acto que la norma individualiza.

De esta forma, si la actora controvertió la “no emisión de la convocatoria” y argumentó que se encontraba sustentada en una norma contraria a la Constitución, era deber de la autoridad jurisdiccional local efectuar el análisis de constitucionalidad de la norma, en ejercicio del control difuso, bajo la materialización de un acto concreto de carácter negativo.

Afirmar lo contrario, sería negar a la actora la posibilidad de que cuestione la constitucionalidad de una norma, afectándose con ello el derecho de acceso a la justicia y a la existencia de un recurso efectivo, como derecho humano.

Esto, pues al ser la actora una ciudadana, y tal como se analizó en apartados anteriores, para controvertir la constitucionalidad de una norma, únicamente tiene a su alcance los medios de

impugnación electorales en el ámbito local y federal. Ya que, como fue explicado:

- a) No tiene legitimación para acudir a solicitar el control abstracto ante la Suprema Corte.
- b) No es procedente el juicio de amparo contra leyes electorales.

De tal manera que, nuestro sistema jurídico cumple con el reconocimiento de un recurso efectivo, al contemplar los medios de impugnación en materia electoral conforme a los cuales puede formular planteamientos de inconstitucionalidad de una norma y solicitar su inaplicación al caso concreto.

Esto, pues como se dijo, **el Decreto es el que ordena una abstención del Instituto local, un acto de carácter negativo, de ahí que no existiera la posibilidad de exigir un acto material y positivo** como acto de aplicación.

En este contexto, si en el caso se estimara que por el solo hecho de que la naturaleza del acto es de carácter negativo, ello no pudiera constituir un acto de aplicación de una norma, se estaría negando la posibilidad de cuestionar dicho acto (no emisión de la convocatoria) y la constitucionalidad de la norma en que se sustenta, lo cual sería contrario a lo dispuesto por el artículo 1 y 17 de la Constitución, así como 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en relación con los artículos 1.1 y 2 de dicho Tratado.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos. Sentencia del seis de agosto de dos mil dieciocho.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos*, llevó a cabo una interpretación en torno al derecho humano de toda persona de contar con un recurso efectivo, y estableció **que si una determinada acción es el recurso destinado por la ley para obtener la restitución del derecho que se considera violado, toda persona que sea titular de dicho derecho debe tener la posibilidad real de interponerlo**. Asimismo, consideró que un recurso efectivo debe establecer la posibilidad de las personas de cuestionar la regulación legal de los derechos político-electorales.

En tal sentido, en concepto de esta Sala Regional, **existió un acto concreto de aplicación consistente en la “no emisión de la convocatoria”**, y el mismo tuvo una naturaleza negativa,

---

“106. A efectos de cumplir su obligación convencional de establecer en el ordenamiento jurídico interno un recurso efectivo en los términos de la Convención, los Estados deben promover recursos accesibles a toda persona para la protección de sus derechos. Si una determinada acción es el recurso destinado por la ley para obtener la restitución del derecho que se considera violado, toda persona que sea titular de dicho derecho debe tener la posibilidad real de interponerlo.

(...)

131. Dado que el recurso de amparo no resulta procedente en materia electoral, la naturaleza extraordinaria de la acción de inconstitucionalidad y la inaccesibilidad e inefectividad del juicio de protección para impugnar la falta de conformidad de una ley con la Constitución, en la época de los hechos del presente caso no había en México recurso efectivo alguno que posibilitara a las personas cuestionar la regulación legal del derecho político a ser elegido previsto en la Constitución Política y en la Convención Americana. En razón de ello, la Corte concluye que el Estado no ofreció a la presunta víctima un recurso idóneo para reclamar la alegada violación de su derecho político a ser elegido, y por lo tanto violó el artículo 25 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio del señor Castañeda Gutman.

(...)

133. En el presente caso la inexistencia de un recurso efectivo constituyó una violación de la Convención por el Estado Parte, y un incumplimiento de su deber de adoptar disposiciones de derecho interno para hacer efectivos los derechos establecidos en la Convención, en los términos del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en relación con los artículos 1.1 y 2 de dicho tratado.

pues la norma en que se **fundó impone un deber de “no hacer”** a la autoridad responsable de dicho acto.

En este sentido, en concepto de esta Sala Regional, **el agravio es fundado y suficiente para revocar en la parte conducente la sentencia impugnada**, ya que, como se ha señalado, sí existió un acto de aplicación de la norma y fue a partir de éste que el Tribunal local debió efectuar el estudio de constitucionalidad que le fue planteado.

Ahora bien, lo ordinario sería reenviar el asunto al Tribunal local, a fin de que emitiera una nueva determinación en la cual se analizara la controversia planteada, en los términos precisados previamente.

No obstante, se advierte que la pretensión última de la actora es que el Instituto local emita la convocatoria relativa a los procedimientos de participación democrática y, de asistirle razón, implicaría que el mencionado Instituto llevara a cabo una serie de actos inherentes a la organización del ejercicio de democracia participativa que comprendería diversas etapas y requiere varios meses para su realización.

Lo anterior impone la necesidad de que esta autoridad jurisdiccional privilegie la certeza que debe tener la actora sobre los temas que ha planteado y que estima causan una afectación a sus derechos, esencialmente, la participación en los mecanismos de democracia participativa, teniendo en cuenta además que, en caso de tener razón la actora, el transcurso del tiempo podría afectar los derechos que

menciona han sido vulnerados con falta de emisión de la convocatoria del Instituto local.

Esto es así, pues de acuerdo con la Ley de Participación, entre la emisión de la convocatoria de la consulta para el Presupuesto Participativo y su realización, transcurren cuatro meses<sup>21</sup>. Así, considerando: 1) el tiempo que tomaría el reenvío de la controversia al Tribunal local, 2) el tiempo necesario para que éste resolviera,<sup>22</sup> 3) el tiempo necesario para que, en caso de tener razón la actora, el Instituto local prepare y emita la convocatoria, y 4) que el presente asunto se resuelve el veintiséis de julio, faltando solamente cinco meses para que concluya el año, esta Sala Regional estima necesario resolver en plenitud de jurisdicción.

En tal virtud, a fin brindar certeza y procurando la prontitud en la resolución de la controversia, **esta Sala Regional resolverá el presente asunto en plenitud de jurisdicción**, conforme a lo dispuesto en el artículo 6, párrafo 3, de la Ley de Medios.

Lo anterior tiene sustento en la Tesis XIX/2003, de rubro: **“PLENITUD DE JURISDICCIÓN. CÓMO OPERA EN IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS ELECTORALES”**,<sup>23</sup> y la Tesis XXVI/2000, de rubro:

---

<sup>21</sup> Artículo 84.

<sup>22</sup> Cabe resaltar como hecho notorio en términos del artículo 15 de la Ley de Medios, que esta cadena impugnativa inició con la presentación de la demanda de la actora ante el Tribunal local el **dieciséis de abril**. El **veinte de mayo**, promovió una excitativa de justicia en dicha instancia, pues aún no habían resuelto su demanda; posteriormente, el **seis de junio** interpuso ante esta Sala Regional un Juicio de la Ciudadanía (SCM-JDC-166/2019) para combatir la omisión del Tribunal local de resolver dicho juicio, y durante la instrucción del mismo, el Tribunal local informó que habían discutido el proyecto de resolución en tres sesiones diversas sin poder resolverlo. Finalmente, el Tribunal local resolvió la controversia el **veinte de junio**.

<sup>23</sup> Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 7, Año 2004, páginas 49 y 50.

**“REENVÍO. NO DEBE DECRETARSE CUANDO CON ELLO SE IMPOSIBILITA LA REPARACIÓN MATERIAL DE LA VIOLACIÓN ALEGADA”<sup>24</sup>** emitidas por la Sala Superior.

**SÉPTIMO. Plenitud de jurisdicción.**

Toda vez que, esta Sala Regional decidió que debe revocarse la Sentencia impugnada por cuanto hace al estudio efectuado en torno a la impugnación del acto denominado **“no emisión de la convocatoria”**, resolverá dicha controversia en plenitud de jurisdicción.

Ello, reiterando que lo relativo al estudio mediante el cual el Tribunal local determinó que el Secretario Ejecutivo era incompetente para emitir los diversos oficios impugnados, queda intocado al no haber sido controvertido por la actora quien solamente impugnó la incongruencia en la resolución, derivada de la conclusión a la que llegó el Tribunal responsable al estudiar dicho tema, pero no expresa argumentos en contra de dicha conclusión.

Ahora bien, es necesario precisar los agravios expresados por la actora en su demanda primigenia, a fin de controvertir la “no emisión de la convocatoria”.

Al respecto señala medularmente que:

- La actora sostuvo que el Instituto local determinó “no emitir la convocatoria” en estricto apego y cumplimiento de lo dispuesto en el artículo décimo transitorio del

---

<sup>24</sup> Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, página 53.

Decreto.

- Señala que la “no emisión de la convocatoria” tiene sustento en una norma inconstitucional, que tiene como efecto suspender su derecho a una democracia participativa.
- Así, ante la negativa de convocar a los procesos de participación de referencia, en virtud de lo previsto por el artículo transitorio en cuestión, se solicita se realice control de constitucionalidad y convencionalidad de tal precepto, y se ordene al Consejo General del Instituto local, convoque a la brevedad al mencionado proceso.
- Por último, solicita que se ordene al Consejo General del Instituto local que convoque a los procedimientos de democracia participativa en cuestión.

**i. Estudio de constitucionalidad de la norma**

Una vez establecida la existencia de un acto de aplicación por parte del Instituto local, consistente en la no emisión de la Convocatoria en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo décimo transitorio de la Ley de Participación, lo siguiente es determinar si esta norma se ajusta al parámetro de regularidad constitucional federal y de Ciudad de México.

En concepto de esta Sala Regional, **debe ser inaplicado al caso concreto** el artículo décimo transitorio de la Ley de Participación, porque es contrario a las normas constitucionales y convencionales, al suspender el ejercicio de un derecho de

rango constitucional establecido en la Ciudad de México, tal como se explica a continuación.

El artículo primero de la Constitución señala que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ese ordenamiento y en los tratados en los cuales el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, **cuyo ejercicio no se puede restringir ni suspender**, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

El párrafo tercero del mencionado precepto constitucional dispone 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 consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

El artículo 39 de la Constitución establece que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.

Por su parte, el numeral 40 de este ordenamiento dispone que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República **representativa, democrática**, laica y **federal**, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

El artículo 3 de la Constitución define a **la democracia** no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo

En el artículo 35 de la Constitución reconoce el derecho de las personas de votar y ser votadas, así como el de asociación para tomar parte en forma pacífica de los asuntos políticos del país. Asimismo, en la fracción VIII, se establece el derecho de la ciudadanía a votar en ejercicios de **democracia participativa**, a través de la consulta popular.

El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece las obligaciones de los Estados Partes en relación con el **derecho de cada persona a participar en la dirección de los asuntos públicos** y a tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Por su parte, el numeral 122, fracción I, segundo, dispone que la Constitución local establecerá las normas y las garantías para el goce y la protección de los derechos humanos en los ámbitos de su competencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 1o. de la Constitución.

En efecto, en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, al estudiar las normas contenidas en la Constitución local, la Suprema Corte determinó que autoridades distintas al Poder Reformador de la Constitución<sup>25</sup> y a aquellas a quienes corresponde la firma y ratificación de tratados, **tienen facultades para reconocer, ampliar o desarrollar derechos**

---

<sup>25</sup> Dicho criterio surgió a partir del análisis de la acción de inconstitucionalidad promovida en contra de la Constitución local, en la cual se cuestionó que la Asamblea Constituyente reconoció y amplió derechos humanos.

**humanos e incluso crear derechos nuevos, sin que ello necesariamente implique alterar o modificar el parámetro de regularidad constitucional.**

Lo anterior tiene diversas implicaciones, de las cuales se destacaron dos.

La primera consiste en **la exigibilidad**, es decir, una vez reconocidos en la Constitución local, **las personas pueden acudir a los tribunales, sean federales o locales, a impugnar su vulneración y solicitar la reparación debida.**

La segunda es la **protección especial** que merecen esos derechos humanos reconocidos en el ámbito local. Ello, por **tener una jerarquía superior a todas las demás normas del ámbito local**, con base en los principios de progresividad y los demás pertinentes a los derechos humanos.

Precisada la facultad de la Ciudad de México para ampliar y desarrollar derechos humanos, **corresponde señalar que en la Constitución local se prevén una serie de derechos sobre democracia participativa a favor de la ciudadanía**, como a continuación se explica.

**1. Manifestación de la soberanía de la ciudadanía local.** El artículo 1, párrafos segundo y tercero, de la Constitución local señala que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, quien la ejerce por conducto de los poderes y por las instituciones de **democracia directa y participativa**. Además, se dispone que **la Ciudad de México adopta como forma de gobierno la participación social.**

**2. Principio rector de ejercicio del poder.** De conformidad con el artículo 3, párrafo segundo, el ejercicio del poder se organiza conforme a la **democracia directa, representativa y participativa.**

**3. Progresividad.** El artículo 5, señala que todas las autoridades adoptarán medidas, entre otras, de naturaleza legislativa, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos.

Adicionalmente, el párrafo cuarto del apartado A del citado precepto **señala que aún en contextos de limitaciones graves de recursos, se optará por programas específicos y económicos** que permitan salvaguardar los niveles esenciales de los derechos.

**3. Exigibilidad y reparación.** El mismo artículo 5, Apartados B y C, reconocen la exigibilidad y reparación de los derechos reconocidos en la Constitución.

**4. Defensa colectiva.** El artículo 6, apartado G, párrafo 1, reconoce el derecho de toda persona a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos.

**5. Derecho y deber.** En términos del artículo 25, apartado A, párrafo primero, la ciudadanía tiene **el derecho y el deber de participar en la resolución de problemas y temas de interés general**, a través de los **mecanismos de democracia participativa**, entre otros, la cual **deberá ser garantizada por las autoridades de la ciudad.**

Ese derecho se entiende como la posibilidad 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. Inclusive, el párrafo tercero dispone que la ley debe establecer **mecanismos para prevenir y sancionar**, en su caso, las prácticas que distorsionen, **impidan o vulneren el derecho a la participación ciudadana**.

**6. Presupuesto participativo como vertiente de un derecho constitucional local.** El artículo 26, apartado B, reconoce el derecho de las personas a decidir sobre el uso, administración y destino de los proyectos y recursos asignados al presupuesto participativo, al mejoramiento barrial y a la recuperación de espacios.

De lo expuesto se puede concluir que, en la Ciudad de México, el Poder Constituyente local, estableció las bases fundamentales siguientes:

- Reconoció expresamente que **el ejercicio de la soberanía popular** será a través los poderes y de las instituciones de **democracia** directa y **participativa**, reconociéndose así a la democracia participativa como una forma de organización política y social.
- Definió también que la **democracia participativa** debe ser entendida como el **derecho** de las personas a **incidir**, individual o colectivamente, en **las decisiones públicas**.
- En el artículo 26 estableció las **bases fundamentales** para garantizar que todas las autoridades de la Ciudad de México respeten y posibiliten el derecho de las personas

para acceder a **mecanismos** a través de los cuales **se instrumenta la democracia participativa, entre los que destaca el denominado como “presupuesto participativo”**

Hasta este momento cabe destacar que en la Constitución se establecen las bases de la democracia participativa y el derecho de la ciudadanía a decidir en los asuntos públicos del país.

Al amparo de ello, en la Constitución local se establecieron bases específicas a través de las cuales se desarrollan y disponen formas concretas de garantizar **la democracia participativa**, entendiéndose ella en una doble vertiente: **a) forma de organización política y social; y, b) derecho humano a incidir en los asuntos públicos del país.**

De igual forma, en el texto constitucional local se estableció que la instrumentación de la democracia participativa se realizará, entre otras formas, a través del “presupuesto participativo”.

Con lo anterior se observa que la mencionada la Constitución local decidió, a través de su Poder Constituyente local, desarrollar **nuevas formas para garantizar el derecho humano** a la participación de la ciudadanía en asuntos públicos del país, lo que constituye una forma de **potenciar el ejercicio del derecho** para beneficio de la ciudadanía.

Ahora bien, en torno a los derechos humanos y su protección, es importante destacar lo siguiente:

- Los derechos humanos reconocidos en la Constitución local conforman parte de una corresponsabilidad de todos los poderes públicos, y una auténtica expresión del principio de progresividad, **de tal manera que gozan de las características de los derechos humanos mencionados en la Constitución y de su protección.**
- Esos derechos humanos en modo alguno se pueden suspender, sino salvo las condiciones expresamente señaladas en la Constitución.
- En la Ciudad de México existen una serie de derechos -en sectores económicos, sociales, culturales, políticos, entre otros- que se ejercen, entre otras vías, **mediante la democracia participativa.** Por ello, **ese derecho se debe sujetar al principio de progresividad y evitar toda práctica, acto -positivo o negativo- u omisión que la nulifique.**
- **En caso de que un acto de autoridad** administrativa, legislativa o judicial **conculque o niegue un derecho humano** reconocido en la Constitución local, **la ciudadanía puede exigirlos ante los tribunales locales y federales,** los cuales, en su caso, deben procurar la reparación integral del derecho vulnerado.
- **Así, la democracia participativa,** instrumentada, entre otras formas, **a través del presupuesto participativo, se concibió como un derecho de rango constitucional local,** motivo por el cual goza de una protección especial frente a los demás actos de las autoridades. Por ello, todo

acto de autoridad que lo niegue, suspenda o conculque será contrario a Derecho y, en consecuencia, debe ser reparado por los tribunales.

- Al respecto, la propia Constitución de la Ciudad de México prohíbe la suspensión del ejercicio de ese derecho y expresamente señala que **aún en contextos de limitaciones graves de recursos, se optará por programas específicos y económicos que permitan salvaguardar los niveles esenciales de los derechos.**

Establecido lo anterior, cabe reiterar que la materia de controversia es el acto atribuido al Instituto local consistente en la **no emisión de la convocatoria para elegir comités ciudadanos y presupuesto participativo**, derivado de una norma que obliga al mencionado órgano a abstenerse de la organización de dichos procedimientos democráticos hasta la aprobación de una nueva ley.

En consideración de esta Sala Regional, el acto de abstención atribuido al Instituto local, en cumplimiento al citado artículo transitorio, es contrario a Derecho, **porque esa norma se opone y suspende (en los hechos) el ejercicio de un derecho constitucional** -ejercicio de la soberanía y toma de decisiones en asuntos públicos a través del mecanismo específico denominado “presupuesto participativo”- sustentado en la Constitución y Tratados Internacionales, y desarrollado en el ámbito local.

Para evidenciar lo anterior, se procederá **al análisis constitucional de la norma en la cual se sustenta el Instituto para dejar de emitir la convocatoria.**

Ahora, para efectuar ese análisis se puede optar por distintos métodos.

- **Test de proporcionalidad**, el cual se usa de manera preferente cuando se pretende evidenciar **si una limitación** a un derecho humano tiene una justificación racional, idónea y necesaria.

Sin embargo, en este caso no es posible ejercer ese test, porque la norma por analizar lejos de establecer una restricción al ejercicio del derecho, **pretende suspenderlo hasta la emisión de otra ley.** Es decir, no señala causas específicas para restringir el derecho en determinados casos, **sino la completa suspensión para poderlo ejercer.**

- **Ponderación.** Este método tiene como finalidad determinar **qué principio o valor debe prevalecer en caso de colisión con otro principio o valor.**

Este método tampoco será utilizado en el caso, dado que no se actualiza una colisión entre derechos o principios.

- **Interpretación conforme.** Este análisis tiene como finalidad encontrar una interpretación a una ley secundaria, que guarde sintonía entre la norma y contenido de la Constitución.

A juicio de esta Sala Regional, dado que no es posible que, a partir de la utilización de los diversos sistemas de interpretación de una norma se obtengan diversas acepciones, a fin de aplicar aquella que no ofrezca una confronta con la Constitución, sino que permita la armonización de las mismas, sin que ello implique atribuir un significado diverso a la norma analizada.

Esto, porque el artículo décimo transitorio establece de manera clara el deber del Instituto local de no emitir convocatoria y no existe posibilidad de atribuir a través de los diversos métodos de interpretación jurídica un alcance diverso.

- **Confronta directa entre la ley inferior y las normas jerárquicamente superiores.** Dado que éste es precisamente uno de los principios que sustenta el control de constitucionalidad *-la salvaguarda de la supremacía Constitucional por parte de los órganos jurisdiccionales-*, conforma un mecanismo para resolver el presente problema jurídico.

En consideración de esta Sala Regional, **éste es el método que mejor se ajusta para resolver la controversia.**

Lo anterior, es acorde a la jurisprudencia 2a./J. 10/2019 (10a.), emitida por la Suprema Corte, de rubro: **“TEST DE PROPORCIONALIDAD. AL IGUAL QUE LA INTERPRETACIÓN CONFORME Y EL ESCRUTINIO JUDICIAL, CONSTITUYE TAN SÓLO UNA HERRAMIENTA**

**INTERPRETATIVA Y ARGUMENTATIVA MÁS QUE EL JUZGADOR PUEDE EMPLEAR PARA VERIFICAR LA EXISTENCIA DE LIMITACIONES, RESTRICCIONES O VIOLACIONES A UN DERECHO FUNDAMENTAL.”<sup>26</sup>**

En dicho criterio jurisprudencial, se establece que las y los jueces no están obligados a verificar la violación a un derecho humano a la luz de un método en particular, ni siquiera porque así se lo hubieran propuesto en la demanda o en el recurso, máxime que no existe exigencia constitucional, ni siquiera jurisprudencial, para emprender el test de proporcionalidad o alguno de los otros métodos cuando se alegue violación a un derecho humano.

Ahora bien, en el contexto normativo, se ha señalado que los derechos humanos contenidos en la **Constitución local forman parte del catálogo de derechos humanos del país, entendidos como el bloque de regularidad constitucional**, en tanto el poder Constituyente de la Ciudad de México está facultado para ampliarlos y desarrollarlos.

Por ello, al ser derechos humanos, gozan de todas sus características, como son el que no se pueden suspender sino por las causas expresamente señaladas.

En ejercicio de su facultad y corresponsabilidad, las y los Constituyentes de la Ciudad de México **reconocieron una serie de derechos para las personas de la entidad**, entre otras, los diversos mecanismos de democracia directa y participativa.

---

<sup>26</sup> Segunda Sala, Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 63, febrero de 2019, Tomo I. Pág. 838.

Entre el desarrollo de los derechos reconocidos en la Constitución, el Poder Constituyente local, está el haber reconocido como una base fundamental de la Ciudad de México, así como un derecho y forma de ejercicio de la soberanía popular, **la democracia participativa**, a través de mecanismos y procedimientos -de rango constitucional-, como lo son la elección de los **comités ciudadanos y la consulta de presupuesto participativo**.

El primero tiene como finalidad que la ciudadanía elija a **representantes vecinales**, a fin de ser quienes, al tener mayor cercanía en las colonias, puedan representar los intereses básicos de la comunidad.

El **presupuesto participativo**, a su vez, tiene como propósito que la ciudadanía señale en qué se va a gastar determinado recurso público, a fin de beneficiar a la colectividad.

De acuerdo con la Constitución local, es a través de estos mecanismos, como la ciudadanía ejerce **su derecho y deber de participar** en la **resolución de problemas y temas de interés general**.

La manera en cómo se ejercen esos derechos está prevista en la legislación secundaria, **pero es un requisito para ello que el Instituto local emita la convocatoria respectiva**.

Entonces, **la convocatoria se constituye en un requisito para ejercer esos derechos, los cuales de ninguna manera se pueden suspender**, pues son parte de prerrogativas fundamentales para la ciudadanía local, y al suspenderlos, se

vulnera de manera directa el principio de progresividad tutelado por el artículo 1, tercer párrafo de la Constitución.

En este contexto, el órgano legislativo de Ciudad de México emitió el Decreto, cuyo artículo décimo transitorio impone al Instituto local no emitir la convocatoria, hasta en tanto se emita una nueva legislación en la materia.

En consideración de esta Sala Regional, **la actuación del Instituto local, sustentada en el artículo décimo transitorio, vulnera los derechos reconocidos en ordenamientos superiores**, como lo son la Constitución y la Constitución local.

Ello es así, porque la **Constitución expresamente señala que los derechos humanos no se podrán suspender**, salvo los casos expresamente señalados en ese ordenamiento.

A su vez, la Constitución local, reconoce como derecho de la ciudadanía el de votar y ser votada en los distintos cargos de representación popular, **como son los comités ciudadanos, así como el derecho de tomar parte en el presupuesto participativo.**

Esos derechos, sin duda alguna, son derechos de rango constitucional y convencional, los cuales, al compartir la naturaleza y características de los derechos humanos, en forma alguna se pueden suspender, porque de **lo contrario implicaría la vulneración al principio de progresividad.**

Esto, porque si la actora de la Ciudad de México ha ejercido esos derechos en los últimos años, lo cual se invoca como un hecho notorio porque esta Sala Regional ha resuelto juicios

relacionados con esos temas, **es evidente que cualquier norma que restrinja o suspenda su ejercicio, o bien, los condiciona hasta la emisión de un acto o ley, como en el caso sucede, implica una regresión en la materia de derechos humanos.**

Efectivamente, en Ciudad de México se ha pretendido dotar a la ciudadanía de un papel relevante en la conformación democrática. Para tal efecto, se ha regulado el ejercicio de la democracia directa y del presupuesto participativo.

Esos derechos tienen el máximo rango jerárquico en la Constitución local y no se pueden suspender de manera alguna. **Inclusive, dicho ordenamiento señala que aun en contextos de limitaciones graves de recursos, se optará por programas específicos y económicos que permitan salvaguardar los niveles esenciales de los derechos.**

Es decir, el Poder Constituyente de la Ciudad de México determinó que el ejercicio de los derechos **en ninguna forma puede estar limitado por aspectos instrumentales**, como sería el caso de un proceso legislativo que aparentemente emitirá una nueva ley que determinará la forma en que se ejercerá este derecho.

Así, la propia Constitución local determina que en casos excepcionales se deberá salvaguardar de manera esencial el ejercicio de tales derechos, prohibiendo así la suspensión de los mismos.

Ahora bien, en este punto cabe destacar que la norma contenida en el Decreto, si bien se identifica como una norma

transitoria, de manera material trasciende a su naturaleza y **suspende o imposibilita el ejercicio de los derechos humanos de la actora en este año.**

Se afirma lo anterior, ya que, las características de las normas transitorias son:

- Son normas de carácter accesorio que regulan la instrumentación o aplicación de las demás normas del ordenamiento jurídico respectivo, careciendo así de autonomía.
- Las normas transitorias se dirigen a las autoridades.
- La vigencia de las normas transitorias suele tener un carácter especial, ya que dependen de su finalidad -por lo que no tienen vigencia indefinida-; toda vez que, tienen por objeto la instrumentación de alguna otra disposición, por ejemplo, determinar el inicio de la vigencia de una determinada ley o norma, derogar una norma, definir la manera en que se implementará alguna institución jurídica, entre otras.

Ahora bien, en el caso concreto, la norma transitoria en cuestión tiene efectos sustanciales sobre los derechos reconocidos a la actora en la Constitución, en el artículo 25 del Pacto Internacional y en la Constitución local, y desarrollados en la Ley de Participación; por lo siguiente:

- En la Ley de Participación se regulan los instrumentos a través de los cuales las personas habitantes de la Ciudad

de México se organizan entre sí y con los órganos de gobierno de la ciudad, a fin de intervenir y participar en las decisiones públicas -artículos 1 y 2 de la Ley de Participación Ciudadana-.

- El **presupuesto participativo**, es uno de los mecanismos a través del cual la ciudadanía forma parte de los asuntos públicos y decida en qué se va a ejercer determinado recurso público, en beneficio de la colectividad - Constitución local-.
- Los recursos del presupuesto participativo corresponderán al tres por ciento del presupuesto anual de las Alcaldías -artículo 83, párrafo segundo de la Ley de Participación-.
- El presupuesto participativo ascenderá en forma anual a entre el uno y tres por ciento de los presupuestos de egresos totales anuales de las Alcaldías que apruebe el Congreso local. Estos recursos serán independientes de los que 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 199 de la Ley de Participación Ciudadana-.
- En cada año fiscal es incluido el presupuesto participativo - artículo 83, párrafo sexto de la Ley de Participación-.
- Las autoridades administrativas de la Ciudad de México tienen el deber de ejercer el presupuesto participativo

antes de la conclusión del año fiscal artículo 83, párrafo sexto, inciso d) de la Ley de Participación-.

- La convocatoria respecto del presupuesto participativo debe emitirse dentro de la **primera semana de abril** de cada año y la consulta se debe efectuar el primer domingo de septiembre del mismo año.
- La elección de los comités ciudadanos se realiza a través del ejercicio del voto universal, libre secreto y directo de la ciudadanía y tiene como fin lograr la representación vecinal -artículo 106 de la Ley de Participación-.
- Los Comités Ciudadanos serán electos cada tres años en la misma fecha prevista para la consulta de presupuesto participativo, esto es en el mes de septiembre.
- Los Comités iniciarán funciones la segunda quincena de enero el año del año siguiente al de elección.
- La convocatoria para la elección de los Comités Ciudadanos se deberá emitir cuando menos **setenta y cinco días** antes de la fecha de la jornada electiva.

En el Decreto se estableció que la elección de Comités Ciudadanos y la Consulta de Presupuesto Participativo se realizarán hasta que sea emitida la nueva Ley de Participación, **todo lo cual, deberá realizarse antes de la segunda semana de diciembre del año en curso.**

Adicionalmente es necesario considerar que de conformidad con el artículo 105 de la Constitución *“las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo*

*menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse*". En ese sentido, al estar vinculados los mecanismos de participación ciudadana -que el artículo décimo transitorio de la Ley de Participación ordenó no convocar en abril sino hasta que fuera promulgada una nueva ley- con la materia electoral, es evidente que dicha nueva ley no podría ser aplicada sino hasta que transcurrieran noventa días de su promulgación.

Conforme a ello, se advierte que, por una parte, tomando en consideración la fecha que como límite establece dicho Decreto, el tiempo que debería transcurrir entre la publicación de la reforma anunciada en el mismo y los plazos necesarios para la realización de la elección de Comités Ciudadanos y la consulta de Presupuesto Participativo<sup>27</sup>, no se garantiza a la actora la posibilidad de que la consulta se realice de manera efectiva, de tal forma que su derecho al voto y la participación en asuntos públicos, de manera material se encuentran suspendidos y en un estado de indefinición temporal tal que, si no se convoca a su ejercicio en un plazo máximo de tres semanas, podrían verse comprometidos seriamente e incluso volverse irreparables ya que para su materialización, es imprescindible realizar una serie de actos complejos y sucesivos cuya ejecución podría volverse imposible durante los meses que restan antes de que termine el año.

---

<sup>27</sup> Cabe destacar que el Instituto local emitió el acuerdo IECM/ACU-CG-035/2019 -el cual se cita como hecho notorio en términos del artículo 15 de la Ley de Medios- mediante el cual envió al Congreso local sus comentarios y observaciones a diversas iniciativas con proyecto de Decreto de Ley en materia de participación ciudadana en el que señaló que para cumplir con los estándares internacionales en la materia, requeriría que la nueva ley entrara en vigor por lo menos un mes antes de la fecha contemplada para la convocatoria y requeriría un plazo de ciento veinte días entre la convocatoria y la jornada electoral.

En este sentido es importante destacar que atendiendo al principio de progresividad que señala la actora, la consulta del Presupuesto Participativo se realiza cada año, mientras que la elección de los Comités Ciudadanos se efectúa cada tres años. En la presente anualidad, de conformidad con la Ley de Participación debería realizarse la consulta anual del Presupuesto referido y elegirse los Comités Ciudadanos.

Así, la aplicación del Decreto implicaría hacer nugatorios los derechos de la actora a postularse en la elección del Comité Ciudadano de su colonia, a votar por dicho órgano de representación, a postular proyectos para el Presupuesto Participativo de su colonia y a votar por los que -en su caso- presentaran sus vecinos y vecinas, lo cual, atendiendo a dicho principio de progresividad **debe realizarse** en este año.

Asimismo, conforme al marco jurídico vigente, se considera un plazo de cinco meses para que el Instituto local organice el ejercicio de la consulta de presupuesto participativo; de tal manera que, si la suspensión respecto de la organización se materializa en diciembre -en términos del Decreto-, ello generaría que el presupuesto participativo que se votaría en este año, podría no ser presupuestado debidamente en términos de la ley.

Ahora bien, en cuanto a la organización de la elección de los Comités Ciudadanos, el plazo dispuesto en el Decreto, se materializa en una suspensión de los procedimientos electivos, dentro de los cuales en el presente año tendrían que realizarse una serie de actos de la autoridad electoral y de la ciudadanía para efectuar la elección.

De esta forma, es evidente la afectación y suspensión de los derechos de la actora, relativos a la participación en los asuntos públicos de su comunidad; pues el Decreto genera una falta de certeza respecto los plazos, términos y procedimientos para llevar a cabo la elección de los órganos ciudadanos en cuestión por lo que, atendiendo a la fecha en que se resuelve el presente juicio, pone en riesgo el ejercicio de la misma, así como de la consulta del Presupuesto Participativo de manera efectiva.

Lo anterior implica una violación directa a las disposiciones normativas de la Constitución local, que reconocen a estos órganos ciudadanos como los vínculos directos entre la ciudadanía y las autoridades, cuyo propósito es la materialización del principio de democracia participativa como una forma de organización política y social.

En este sentido, si el órgano legislativo ordenó al Instituto local no emitir la convocatoria, hasta la emisión de la nueva ley de participación ciudadana, ello vulnera un derecho constitucional reconocido por la Constitución federal en armonía con el Constituyente de Ciudad de México y **afecta la democracia directa establecida a favor de la actora.**

Es verdad que el órgano legislativo, en ejercicio de sus facultades legalmente establecidas, puede regular la manera en que se podrán ejercer esos derechos. Esto, porque el propio Constituyente determinó reservar en la ley la manera en cómo se podrán realizar los derechos de la ciudadanía.

Empero, ello **no implica una facultad del órgano legislativo para determinar la suspensión de derechos**, ni siquiera so pretexto de la emisión de una nueva ley. Pues, una actuación

así por parte del órgano legislativo se traduce en una transgresión **al principio de progresividad de los derechos democráticos de la actora.**

**Suponer que el órgano legislativo está facultado para determinar la suspensión de derechos,** es permitir que cualquier otro derecho constitucional pueda estar **supeditado a la voluntad de los legisladores y las legisladoras locales** y colocarles por encima de la voluntad del Poder Constituyente y en el caso concreto que se estudia, en aptitud de impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos.

Sin embargo, ello implicaría el desconocimiento de que, la soberanía fue conferida al órgano Constituyente para el efecto de que se emitiera la Constitución local que a su vez sería el instrumento al que todas las personas, autoridades y órganos quedarían sujetos, lo que evidentemente incluye a los tres poderes públicos.

Así, el poder legislativo ordinario debe regular el ejercicio de los derechos, para lo cual puede establecer requisitos, imponer condiciones y de ser el caso señalar restricciones. **Pero de ninguna manera puede hacer nugatorios los derechos constitucionales reconocidos,** mucho menos suspenderlos cuando existe una normativa aplicable, bajo el argumento de que emitirá una nueva.

Los derechos constitucionales tienen como característica ser directamente exigibles tanto en las instancias legislativas, administrativas y jurisdiccionales. Si un derecho está reconocido en el máximo ordenamiento, entonces ninguna ley

secundaria puede restringirlos ni suspenderlos, porque ello vulnera el principio de jerarquía normativa.

Con base en lo expuesto, si las y los legisladores de la Ciudad de México ordenaron al Instituto local **no emitir la convocatoria**, es evidente que con ello se **conculca un derecho constitucional de la actora**, lo cual es contrario a Derecho.

Por lo anterior, **debe inaplicarse al caso concreto el artículo décimo transitorio de la Ley de Participación**, al estimarse inconstitucional e inconvencional.

#### **Alcance de los efectos**

Una vez que se ha determinado la inaplicación, lo procedente es precisar el alcance que podrán tener los efectos de ésta, para garantizar el pleno goce y hacer efectivos los derechos de la actora.

En tal sentido, esta Sala Regional establece los efectos consecuentes con su decisión, con fundamento en los artículos 17 y 99 de la Constitución, que imponen el deber de impartir justicia de manera pronta, completa e imparcial; el artículo 6 de la Ley de Medios, que establece la facultad decisoria plena de las Salas Electorales; y la tesis XXVII/2003, “**RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. MODALIDADES EN SUS EFECTOS PARA PRESERVAR EL INTERÉS GENERAL.**”<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 7, Año 2004, páginas 55 a 57.

En concepto de esta Sala Regional, lo procedente es ordenar que se emita la convocatoria respectiva en la colonia en la que habita la actora, por las razones que a continuación se exponen.

La Sala Superior, al dictar sentencia en el juicio de la ciudadanía identificado con la clave SUP-JDC-1191/2016,<sup>29</sup> introdujo la figura de *inter comunis* (entre comunes).

Al respecto, estableció que la sentencia en la que se declara la inconstitucionalidad o inconvencionalidad de una norma, produce efectos no solo en quien fuera parte del medio de impugnación que motivó tal declaración, sino que trascienden a una persona o un grupo de personas, debido a la calidad que tienen, esto es, al encontrarse en la misma situación jurídica y en la misma circunstancia fáctica.

Para sustentar lo anterior, señaló que cuando se declara la inconstitucionalidad o inconvencionalidad de una norma se reconocen efectos diferenciados en función de la propia determinación judicial, atendiendo al grado de vinculación respecto de las partes en el proceso y de quienes no lo han sido; siendo que, por un lado, el *efecto de cosa juzgada* opera directamente respecto a las partes del procedimiento (así como respecto de la materia de la impugnación) y, por otro, respecto de quienes no fueron parte en el procedimiento, se reconoce un *efecto de cosa interpretada*.

---

<sup>29</sup> La pretensión del ciudadano era que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla considerara que los requisitos cuya inconstitucionalidad e inconvencionalidad fueron decretadas tanto por el Tribunal Electoral local, como por esa Sala Superior, en un diverso juicio (Al resolver el juicio SUP-JDC-705/2016, se declaró la inaplicación de diversas disposiciones normativas en relación a los requisitos para ser registrado como candidato independiente a Gobernador del Estado de Puebla) fueran inaplicados tanto a él como a los demás aspirantes a candidatos independientes a la gubernatura de la citada entidad federativa.

Por cuanto hace a la primera clasificación, respecto a la trascendencia personal o subjetiva (*inter partes* -entre partes- o *erga omnes* -para todas las personas-) de una determinación judicial, ésta debe valorarse a la luz del conjunto de elementos jurídicos y fácticos que constituyen el contexto de dicha determinación, de forma tal que existen determinados casos en los que es posible considerar que los efectos de una determinación (y por tanto su cumplimiento, grado de vinculación o exigencia) no están limitados exclusivamente a las partes que intervinieron en el proceso, cuando la determinación de inconstitucionalidad o inconvencionalidad de una norma involucra interrelaciones necesarias con otros principios, normas y derechos, que hacen improcedente limitar el efecto de tal determinación a las partes del procedimiento, lo que no significa necesariamente que en todos los casos proyectarán sus efectos con un alcance *erga omnes* (para todas las personas).

Lo anterior, puesto que, atendiendo al contexto, es posible que se limiten a aquellas personas que, no habiendo sido parte formal en un procedimiento, se encuentran en la misma situación jurídica y circunstancia fáctica (interrelación material con el proceso), respecto de la cual la inaplicación por inconstitucionalidad o inconvencionalidad de una norma les trae aparejado un beneficio en sus derechos. Siendo relevante señalar que, en el caso concreto, esto es relevante y necesario pues no existe otra manera de garantizar los derechos de la actora.

Tal efecto amplio de las sentencias, sin ser relativo a las partes, ni general con carácter *erga omnes*(para todas las personas),

ha sido reconocido por otros tribunales, como, por ejemplo, la Corte Constitucional de Colombia, que denomina a este tipo de efectos “*inter comunis*” (*entre comunes*), con la finalidad de garantizar el derecho a la igualdad entre las personas a las que se les conculcan sus derechos fundamentales y acuden a la acción de tutela y aquellas que a pesar de encontrarse en la misma situación no presentaron la acción, lo cual exige que la decisión dada por el juez o jueza de tutela sea uniforme y tenga los mismos efectos para unas personas y otras.

Lo anterior, a decir de ese órgano jurisdiccional federal, es particularmente relevante en materia electoral, donde existe el deber específico de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales de respetar los principios de igualdad y equidad en la contienda, lo que es acorde a lo establecido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, consistente en garantizar “condiciones generales de igualdad” en el derecho de acceso a las funciones públicas,<sup>30</sup> cláusula que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado en el sentido de que “estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación”.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 23. Derechos Políticos. 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: [...] c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. [...].

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Artículo 25 “Todos los ciudadanos gozarán [...] de los siguientes derechos y oportunidades: [...] c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.”

<sup>31</sup> Caso *Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 150.

Asimismo, realizó una interpretación sistemática y funcional del párrafo octavo, del artículo 99 de la Constitución, que dispone que las resoluciones que al efecto emitan las Salas de este Tribunal Electoral, respecto de la no aplicación de leyes en la materia por estimarlas contrarias a dicha norma fundamental se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio respectivo, dado que tal expresión debe ser entendida en su sentido material, de forma tal que cuando la inaplicación de una disposición normativa se declara en el contexto de un proceso electoral por resultar inconstitucional o inconvencional, sus efectos deben aplicarse a todos los sujetos que se encuentren en la misma situación jurídica respecto de dicho proceso, **a fin de garantizar plenamente los principios de igualdad y certeza, debiendo las autoridades adoptar las medidas necesarias para garantizar su plena observancia.**

En ese sentido, se sostuvo que las razones que justifican la modulación de los efectos de este tipo de sentencias, con independencia de la denominación que se les otorgue, consisten en:

- Evitar que la protección del derecho una persona o grupo de personas afecten los derechos de otras que se encuentran en una misma situación jurídica, entre otros, el derecho de igualdad;
- Asegurar el goce efectivo de los derechos de todas las personas que se encuentren en un mismo supuesto que, por su situación jurídica o calidad que ostenten, se actualicen a su favor;
- Responder al contexto fáctico y normativo dentro del cual se inscribe cada proceso, y

- Garantizar el derecho de acceso a la justicia que comprende la tutela judicial efectiva.

Asimismo, se estableció que las condiciones para que operen los citados efectos, son:

- Que se trate de personas en la misma situación jurídica;
- Que exista identidad en los derechos fundamentales vulnerados o que pueden verse afectados;
- Que exista una circunstancia fáctica similar respecto del hecho generador de la vulneración alegada;
- Identidad de la pretensión

Lo anterior, fue recogido por la tesis relevante LVI/2016, de rubro **“DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD O INCONVENCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES. REQUISITOS PARA QUE PRODUZCA EFECTOS PARA QUIENES NO INTERVINIERON EN EL PROCESO.”**<sup>32</sup>

De lo anterior, se advierte que el objeto de la Sala Superior al establecer este criterio, es garantizar plenamente los principios de igualdad y certeza, que rigen la materia electoral. Esto es, tiene como objeto que todas las personas participantes en una contienda electoral participen bajo las mismas reglas.

En el caso en estudio, no nos encontramos en un escenario en el que sea posible una vulneración a los principios que rigen la materia electoral, no obstante, sí estamos ante la posible afectación de un derecho humano de participar en asuntos públicos, en los términos a que se refiere el artículo 35 de la

---

<sup>32</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 77 y 78.

Constitución y 23, párrafo 1, inciso a), de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En tal sentido, en concepto de esta Sala Regional, resulta aplicable la razón esencial de ésta, puesto que, la actora alega la violación a un derecho, cuya restitución necesariamente conlleva la protección de aquellas personas que se encuentran en igual situación jurídica pues, se insiste, no existe otra manera de reparar los derechos que -como ya se explicó- fueron vulnerados en perjuicio de la actora.

Lo cual resulta acorde también, con el criterio contenido en la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte, de rubro: **“SENTENCIAS DE AMPARO. EL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD ADMITE MODULACIONES CUANDO SE ACUDE AL JUICIO CON UN INTERÉS LEGÍTIMO DE NATURALEZA COLECTIVA,”**<sup>33</sup> conforme al cual, tanto el interés colectivo como el legítimo, comparten como nota distintiva su indivisibilidad, es decir, no pueden segmentarse. De ahí que, si en los intereses colectivos o legítimos la afectación trasciende a la esfera jurídica subjetiva o individual de quien promovió un juicio de amparo, sería inadmisibles suponer que por esa cuestión se niegue la procedencia del medio de control constitucional, pretextándose la violación al principio de relatividad de las sentencias.

En ese sentido, debe realizarse una interpretación de la manera más favorable a la persona, por lo cual, lejos de invocarse una concepción restringida del principio referido, será menester maximizar tanto el derecho humano de acceso a la tutela

---

<sup>33</sup> Tesis: 2a. LXXXIV/2018 (10a.), Libro 58, septiembre de 2018, Tomo I, p. 1217.

jurisdiccional efectiva, como el principio de supremacía constitucional.

En tal sentido, resulta válido sostener que, en el caso en estudio, se debe hacer la interpretación más favorable a la persona que permita el ejercicio del derecho de la actora, así como de las personas que se encuentran en la misma situación jurídica, esto es, que residan en la misma colonia, como se explica.

Al efecto, se desarrollarán los requisitos contenidos en la tesis de la Sala Superior LVI/2016, los cuales resultan necesarios para que se produzcan efectos para quienes no intervinieron en el proceso:

**Que se trate de personas en la misma situación jurídica.**

Las y los vecinos que residen en la misma colonia que la actora también tienen una afectación por la no emisión de la convocatoria, por lo que no pueden ejercer su derecho a elegir al Comité Ciudadano que les representará y que pueda conocer, integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas o propuestas que puedan realizar en beneficio de su comunidad.

Asimismo, porque se encuentran imposibilitados e imposibilitadas para participar en la toma de la decisión de en qué se aplicará el presupuesto participativo destinado a los proyectos que de su colonia.

**Que exista identidad de los derechos fundamentales vulnerados o que puedan verse afectados con motivo de la aplicación de una norma declarada contraria a la**

**Constitución o Tratados Internacionales.** Todas las personas de la colonia, se ven afectadas por el contenido del artículo transitorio en cuestión, puesto que derivado de éste, el Instituto local se encuentra imposibilitado para emitir la convocatoria para el proceso de participación ciudadana.

Esto es, el que no se convoque a los procesos de referencia, implicaría que ella y la gente que reside en su colonia, no puedan ejercer su derecho participar en la integración del Comité Ciudadano y en el presupuesto participativo, de conformidad con lo establecido con los artículos 106 y 107 de la Ley de Participación.

En efecto, el artículo 106 referido señala que la elección de los Comités Ciudadanos y el procedimiento de presupuesto participativo se realizarán a través del voto de la ciudadanía que cuente con credencial para votar con fotografía, cuyo domicilio corresponda a la colonia de que se trate y que tengan registro en la lista nominal respectiva. Por su parte, el artículo 199 de ese ordenamiento, prevé que el presupuesto participativo es aquel sobre el que la ciudadanía decide respecto a su aplicación en las colonias y pueblos que conforman la Ciudad y que se hayan establecido de conformidad con lo previsto por los artículos 83 y 84 de esa ley.

**Que exista una circunstancia fáctica similar respecto del hecho generador de la vulneración alegada.** De la lectura sistemática de los artículos contenidos en el Capítulo XI de la Ley de Participación, intitulado “De la participación colectiva y de las organizaciones ciudadanas”, se advierte que el derecho de participación ciudadana previsto por esta Ley, está

configurado a efecto de que estimular la participación ciudadana en la vida pública, en específico de la colonia en la que habitan. Esto es, existe una relación directa entre los instrumentos de participación previstos por esa ley, con la situación de habitantes de una colonia en particular.

Así, del artículo 80 se advierte que podrán participar en las asambleas ciudadanas las personas habitantes de la colonia, quienes tendrán derecho a voz y a voto, pudiendo ser escuchadas también las personas cuya actividad económica y social se desarrolle en la colonia.

En igual sentido, el artículo 81, sostiene, ente otras cuestiones, que en cada colonia habrá una asamblea que se reunirá a convocatoria del Comité Ciudadano.

El artículo 83, prevé la existencia del presupuesto participativo, que es aquel sobre el cual la ciudadanía decide respecto de la forma en que se aplican los recursos en proyectos específicos en las colonias y pueblos originarios de la Ciudad de México.

Por su parte, el artículo 91, sostiene que el Comité ciudadano es el órgano de representación ciudadana de la colonia. Por tanto, según lo previsto por el artículo 92, en cada colonia se elegirá un Comité Ciudadano.

Entre las atribuciones de ese órgano, se encuentran las de representar los intereses colectivos de quienes habitan la colonia, así como conocer, integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas o propuestas de las y los vecinos de su colonia (artículo 93 fracción I); instrumentar las decisión de la asamblea ciudadana y dar seguimiento a sus acuerdos (artículo

93 fracciones II y VI); coadyuvar en la ejecución de los programas de desarrollo (artículo 93 fracción IV) y supervisar el desarrollo, ejecución de obras, servicios o actividades acordadas por la asamblea ciudadana para la colonia (artículo 93 fracción VII) entre otras.

De lo anterior, es dable concluir que estos mecanismos de participación ciudadana tienen como objeto que la ciudadanía pueda participar de manera activa en las decisiones que le atañen al lugar en el que reside. Esto, ya que las y los vecinos de una colonia tienen conocimiento de las condiciones sociopolíticas de ésta, lo que les permite involucrarse en los problemas y circunstancias cotidianas de la vida de cierta comunidad.

**Que exista identidad en la pretensión de quien obtuvo, mediante un fallo judicial, la inaplicación de la norma electoral inconstitucional o inconvencional.** Con la inaplicación del precepto de referencia, las y los ciudadanos de la colonia en la que reside la actora, podrán ejercer su derecho de participación ciudadana, el cual se encuentra directamente relacionado, ya que, como se ha mencionado, los derechos en cuestión están regulados para ser ejercidos por la ciudadanía en su carácter de habitantes de determinada colonia.

Por tanto, habrá un beneficio común para las y los vecinos, que podrán contar con representación, así como estar en posibilidad de participar de manera activa en la integración de estos órganos.

Por tanto, al cumplirse los requisitos en mención, resulta procedente determinar efectos expansivos de la inaplicación

decretada, a efecto de que los ciudadanos y ciudadanas residentes en la colonia de la actora, pueden ejercer su derecho de participación ciudadana.

En tal sentido, toda vez que de la copia certificada de la credencial para votar vigente de la actora,<sup>34</sup> que obra agregada al expediente, se advierte que tiene residencia en colonia Juárez 06600, Alcaldía Cuauhtémoc; documental pública que, al haber sido expedida por la autoridad facultada para ello, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 14 párrafo 4 inciso d) de la Ley de Medios, por lo que cuentan con valor probatorio pleno, en términos del diverso artículo 16 párrafo 2 de la Ley en cita. Se ordena al Instituto local, para que emita la convocatoria a efecto de que la referida colonia, esté en posibilidad de elegir a su Comité Ciudadano, así como de participar en el presupuesto participativo.

#### **OCTAVO. Estudio de agravios sobre respuesta a la consulta**

Al respecto, tal como fue señalado en apartados anteriores, la actora controvierte también la falta de congruencia interna de la resolución impugnada al haber declarado la nulidad de los oficios mediante los cuales se dio respuesta a la consulta planteada, sin que remitiera la solicitud al órgano competente.

Ello, tomando en consideración que la actora no controvertió la decisión del Tribunal local que dejó sin efectos los oficios, al estimarse que fueron emitidos por autoridad incompetente.

Así, tal como se dijo, esta parte de la sentencia controvertida

---

<sup>34</sup> Visible a foja 86 del expediente

quedó intocada, por lo que el estudio de plenitud de jurisdicción solo fue abordado respecto a lo resuelto por la responsable al estudiar el acto identificado como la “no emisión de la convocatoria”.

Sin embargo, en relación a los planteamientos sobre la posible incongruencia de la sentencia antes señalados, en concepto de esta Sala Regional son **inoperantes**.

Ello, ya que se advierte que su pretensión final es que se ordene al Consejo General del Instituto local que emita la convocatoria, lo cual, al ser ordenado por esta Sala Regional, se estima innecesario emitir un pronunciamiento al respecto, dado que, a ningún fin práctico conduciría tal análisis.

#### **NOVENO. Efectos de la sentencia**

Por lo anteriormente expuesto, se revoca la Sentencia impugnada, para los efectos siguientes:

- a) Se inaplica al caso concreto el artículo décimo transitorio de la Ley de Participación**, infórmese lo conducente a la Sala Superior, para los efectos constitucionalmente previstos.
- b) Se ordena** al Instituto local que emita la convocatoria correspondiente a fin de dar efectividad a los procesos de participación democrática en la colonia que **habita la actora**, conforme a los efectos decretados en la presente sentencia.
- c) Lo anterior deberá efectuarse dentro de los diez días hábiles** siguientes a la notificación de la sentencia.

d) Hecho lo anterior deberá informar a esta Sala Regional de su cumplimiento en el **plazo de dos días hábiles** siguientes a que ello ocurra.

Por lo expuesto y fundado se

## RESUELVE

**PRIMERO.** Se **revoca parcialmente** la Sentencia impugnada.

**SEGUNDO.** Se **inaplica**, al caso concreto, el artículo décimo transitorio de la Ley de Participación.

**TERCERO.** Se **ordena** al Instituto local, que emita convocatoria correspondiente, en los términos precisados en el fallo.

**CUARTO.** Se **ordena** informar a la Sala Superior sobre la inaplicación decretada por esta Sala Regional, para los efectos constitucionalmente previstos.

**Notifíquese personalmente** a la actora; por **oficio** a la autoridad responsable, al Instituto local y a la Sala Superior; y por **estrados** a las personas interesadas.

De ser el caso, devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, la Magistrada y los Magistrados, con el voto en contra del Magistrado José Luis Ceballos Daza, quien formula voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos en funciones, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADA**

**JOSÉ LUIS  
CEBALLOS DAZA**

**MARÍA GUADALUPE  
SILVA ROJAS**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS  
EN FUNCIONES**

**MARÍA DE LOS ÁNGELES  
VERA OLVERA**

**VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS  
CEBALLOS DAZA, EN LA SENTENCIA RELATIVA AL JUICIO  
PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-**

**ELECTORALES DEL CIUDADANO SCM-JDC-175/2019.**<sup>35</sup>

**I. Posicionamiento en particular.**

Me permito respetuosamente formular los razonamientos por los cuales disiento de la sentencia aprobada por la mayoría, mismos que sustentaron el proyecto de sentencia.

**II. Decisión mayoritaria.**

En esencia, estoy en desacuerdo de que se haya declarado procedente el análisis de la inconstitucionalidad del artículo décimo transitorio de la Ley de Participación y que, por ende, se declarara su inaplicación al caso concreto para efectos de ordenar al Instituto Electoral de la Ciudad de México que emita una convocatoria para llevar a cabo el proceso de participación ciudadana en la colonia Juárez, alcaldía Cuauhtémoc que es donde la actora tiene su domicilio.

**III. Razones de mi disenso.**

En mi perspectiva, la inviabilidad de los efectos pretendidos por la parte actora se explica a partir de dos aspectos esenciales: **a)** En la necesidad de no vulnerar el sistema de control constitucional de las leyes y actos electorales y, **b)** En la imposibilidad de realizar un ejercicio para ampliar sus efectos, únicamente a la esfera de la parte actora y de los vecinos que habitan en su colonia.

**IV. Modelo dual de control constitucional.**

---

<sup>35</sup> Secretarios: Adrián Montessoro Castillo y Arturo Camacho Loza.

En cuanto a la primera barrera, es preciso señalar que no puede abordarse el estudio frontal de las pretensiones de la parte actora, porque ello conllevaría una vulneración al sistema de control de constitucionalidad de los actos en materia electoral.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se contempla a las acciones de inconstitucionalidad como la vía para controvertir la regularidad constitucional de las leyes electorales.

Por su naturaleza, esa vía de control constitucional puede implicar un examen abstracto del contenido de la norma y puede conllevar, incluso, la expulsión del orden jurídico del cuerpo normativo de que se trate, o bien, de la porción normativa que se califique como inconstitucional.

En complemento, tenemos también la potestad que está conferida al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cuyo artículo 99, párrafo sexto, se establece que *sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

Como puede verse, nuestro modelo de control constitucional establece un sistema complementario de protección constitucional en la materia, en el que participan la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,

con diferente ámbito de atribuciones y con diversos efectos y alcances que pueden producir sus determinaciones.

En el caso particular, dada la naturaleza del artículo décimo transitorio de la Ley de Participación Ciudadana, es incuestionable que se estaría dando un efecto equiparable al que correspondería al control abstracto competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Así, por la propia naturaleza de dicha norma transitoria, no sería dable efectuar una inaplicación de esa norma a un caso concreto o específico.

Pero también, debe decirse, que la pretensión de la actora consistente en que se proceda a la expedición de una convocatoria única, aunque está referida al ejercicio material y concreto de los actos dirigidos a activar el procedimiento del presupuesto participativo, sería sin lugar a dudas, un ejercicio de igual modo sería tanto como equiparar a la inaplicación de la norma, porque en realidad, significaría que el citado procedimiento se llevara a cabo de manera integral, desatendiendo de manera franca la norma de transición correspondiente.

#### **V. Efectos expansivos de las sentencias.**

Por otro lado, aprecio que tampoco es dable acoger la propuesta que hace la parte actora en su demanda, consistente en que la sentencia podría establecer efectos expansivos o intermedios, y que por esa razón no implicaría un ejercicio de control abstracto.

Respecto, de ese punto, cabe decir que, aunque no se hizo valer ante el Tribunal local responsable, en la propuesta que formulé, se

procedió a su estudio dado que resultaba necesaria para efectuar la valoración integral de los posibles efectos de la sentencia.

Al efecto es de considerar que la Sala Superior ha denominado como *inter comunis* (entre comunes) a las resoluciones cuyos efectos no se limitan a las partes que acudieron a juicio, sino que puedan trascender incluso a una persona o un grupo de personas que revelen una calidad o condición específica en el contexto de un proceso electoral determinado, o bien, al seno de las organizaciones políticas correspondientes.

En este sentido, el **efecto amplio de las sentencias**, que no es relativo a las partes **pero tampoco general a toda población** (*erga omnes*) tiene como finalidad garantizar **la igualdad entre las personas a las que se les conculcan sus derechos**, sea que ejercieron acción o no, en tanto se encuentren en la misma situación jurídica o de hecho, lo cual supone desde luego que la decisión judicial sea uniforme y genere los mismos efectos para unas y otras.

Asimismo, dicha autoridad ha considerado que las condiciones para que operen los citados efectos, son: (i) Que se trate de personas en la misma situación jurídica; (ii) Que exista identidad en los derechos fundamentales vulnerados o que pueden verse afectados; (iii) Que exista una circunstancia fáctica similar respecto del hecho generador de la vulneración alegada; (iv) Identidad de la pretensión.<sup>36</sup>

Sobre el particular, la Sala Superior ha delineado algunos de asuntos específicos en los cuales son aplicables los efectos *inter comunis* o intermedios.

Ahora bien, en el proyecto se cita el expediente con clave SUP-JDC-

---

<sup>36</sup> Similar criterio se sustentó en las sentencias dictadas en los diversos medios de impugnación SUP-JDC-69/2017 y SUP-REC-43/2017.

1191/2016, en el cual se hace referencia a la aplicación de esa figura. También se cuenta con otros precedentes vinculados con el tema, los cuales son los siguientes SUP-JDC-1163/2017, SUP-JDC-69/2017 y SUP-REC-43/2017.

En los cuatro supuestos se abordó el estudio de los requisitos porcentuales y de apoyo que deben cumplir las personas que aspiren a participar a candidaturas independientes.

También en los cuatro casos, la determinación sustancial de la Sala Superior fue en el sentido de inaplicar las disposiciones normativas que preveían esos requisitos por considerar que implicaban una exigencia desmedida o desproporcional y, por tanto, se arribó a la conclusión de que las personas actoras respectivas fueran favorecidas con ese ejercicio de protección constitucional, pero también aquellas otras personas que sin haberla ejercido tuvieran una condición de identidad con aquellas que sí hicieron lo necesario para ello.

Consecuentemente, en todos los supuestos anteriores se aplicó la figura del *inter comunis*, porque precisamente se consideró indispensable que el favorecimiento otorgado con la sentencia estimatoria no podía aplicarse exclusivamente a las personas actoras que acudieron a la instancia constitucional, sin generar una situación de desigualdad con aquellas otras personas que aspiraban a una candidatura independiente y que, por tanto, tenían una condición idéntica pero que no habían ejercido la acción.

Es decir, en todos esos supuestos, el objeto sustancial de la aplicación de la figura del efecto intermedio o *inter comunis* fue precisamente no generar o propiciar una situación de desequilibrio o desigualdad en el contexto de la competencia electoral.

En el particular, **no es posible aplicar la figura *inter comunis*** con el propósito o alcance de activar un procedimiento de presupuesto participativo, para un segmento de la ciudadanía en la capital.

Ello debido a que **admitir que se inaplique la norma transitoria** y que, por tanto, **se emita una convocatoria para activar el proceso de participación ciudadana exclusivamente en la colonia Juárez**, donde la actora tiene su domicilio (según su credencial para votar), significaría activar el contenido del ejercicio de dichos mecanismos de participación ciudadana exclusivamente esa área específica de la ciudad, lo que **produciría un efecto inminentemente desigual**.

Lo anterior, porque mientras que la demarcación territorial de la alcaldía Cuauhtémoc estaría en posibilidad de beneficiarse con el ejercicio del presupuesto participativo, **en la parte restante estaría a expensas de la materialización de la norma hasta en tanto cobre vigencia la temporalidad trazada por la Legislatura local** en el precepto transitorio cuya inaplicación se solicita.

De ahí que resulte dable sostener que, en el caso particular, **existe una inviabilidad normativa y material** para la pretensión de la actora en el sentido de que se inaplique el artículo décimo transitorio de la Ley de Participación, y menos aún, a que se emita la convocatoria.

## **VI. Conclusión.**

Es incuestionable que los mecanismos de control constitucional han seguido en los últimos años una transición y progresividad dirigida a favorecer una mayor tutela de los derechos fundamentales.

En ese sentido, el principio de la relatividad de las sentencias ha sido objeto de nuevas modulaciones a partir del interés legítimo, el cual ha venido dejando atrás el rigor excesivo que implicaba el interés jurídico.

Así lo ha sostenido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis intitulada: **SENTENCIAS DE AMPARO. EL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD ADMITE MODULACIONES CUANDO SE ACUDE AL JUICIO CON UN INTERÉS LEGÍTIMO DE NATURALEZA COLECTIVA.**<sup>37</sup>

Ese ejercicio de interpretación, que se ha guiado por una visión más amplia de tutela judicial efectiva ha permitido sin duda, reconocer una posibilidad más amplia para proteger derechos colectivos, porque se ha abandonado poco a poco el paradigma tradicional que consistía en que el ejercicio de la acción sólo podría favorecer de manera estricta a quienes lo ejercieron.

Al respecto cobra aplicación la tesis relevante LVI/2016, del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo título es el siguiente: **DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD O CONVENCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES. REQUISITOS PARA QUE PRODUZCA EFECTOS PARA QUIENES NO INTERVINIERON EN EL PROCESO.**<sup>38</sup>

Sin embargo, esta premisa, no se traduce en que el acceso a la jurisdicción deba pasar por alto los canales o las vías correctas que traza el modelo o sistema de protección constitucional en que se encuentran, ni tampoco que el acreditamiento de las reglas

---

<sup>37</sup> Tesis: 2a. LXXXIV/2018 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, 2017955, Segunda Sala, Libro 58, Septiembre de 2018, Tomo I, página 1217.

<sup>38</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 77 y 78.

esenciales de procedencia deba traer consigo la concesión o protección necesaria del derecho fundamental.

En ese sentido, los operadores de la justicia constitucional deben proceder al análisis concreto de la vulneración aducida, a la luz de la afectación que se haga valer, para ponderar si en cada caso concreto, es posible materializar sus efectos.

En esos términos, puede citarse el criterio contenido en la tesis relevante de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuyo título es ***INTERÉS LEGÍTIMO DE ASOCIACIONES CIVILES EN LA DEFENSA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN. EL JUZGADOR DEBE ANALIZAR EL DERECHO CUESTIONADO A LA LUZ DE LA AFECTACIÓN RECLAMADA PARA DETERMINAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.***<sup>39</sup>

De ese modo, es posible llegar a la conclusión de que con independencia de que en un medio de impugnación, la parte actora acredite contar con el interés jurídico necesario para instar la vía de control constitucional o bien, que cuente incluso, con un interés legítimo para ejercerla en favor de un grupo o colectividad determinada, ello no exime al juzgador de efectuar el estudio integral de la naturaleza del derecho, en correlación directa con la afectación reclamada, para verificar la factibilidad jurídica y material de protegerlo.

En ese sentido, cuando se está en presencia de una norma jurídica cuyo efecto esencial es precisar una *proyección temporal en la aplicabilidad de un orden normativo concreto*, es incuestionable que si se inaplica para un segmento específico de la ciudadanía, **se está generando sin duda una consecuencia jurídica de desfase o**

---

<sup>39</sup> Tesis: 1a. CLXVII/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, 2009195, Primera Sala, Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I, página 442.

**desequilibrio**, porque se produce necesariamente una situación de desigualdad, porque se estarían generando dos escenarios normativos, uno en el que se estaría ejerciendo el presupuesto participativo y otro, a expensas de la expedición de la nueva norma, sin poder precisar cual de ellos otorga un mayor favorecimiento al derecho humano en cuestión.

Sobre todo, si como efecto, se establece la expedición de una convocatoria dirigida exclusivamente a un segmento de la ciudadanía o una colonia en especial, porque no debe pasarse por alto que solo se está generando el establecimiento de dos escenarios normativos claramente diferenciados porque una sola colonia ejercería el presupuesto participativo y las restantes estarían a expensas de la expedición de la norma.

De ahí que resulte dable sostener que, en el caso particular, existe una inviabilidad normativa y material para la pretensión de la actora en el sentido de que se inaplique el artículo décimo transitorio de la Ley de Participación, y menos aún, para que se emita la convocatoria.

Son estas razones las que me llevan a apartarme de la decisión de la mayoría.

**MAGISTRADO**

**JOSÉ LUIS CEBALLOS DAZA**