



II LEGISLATURA

DIP. YURIRI AYALA ZUÑIGA



Ciudad de México, a 09 de septiembre de 2022.

Dip. Fausto Manuel Zamorano Esparza
Presidente de la Mesa Directiva del
Congreso de la Ciudad de México, II Legislatura
P r e s e n t e

La que suscribe, Diputada Yuriri Ayala Zúñiga, integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA en la II Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, con fundamento en el artículo 122, Apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 30, numeral 1, inciso b), 29, Apartado D, incisos a) y c), de la Constitución Política de la Ciudad de México; 4, fracción XXI, y 12, fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; 95, fracción II, y 96 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, someto a la consideración de esta Pleno la **iniciativa con proyecto de decreto ante el Congreso de la Unión por el que se modifica el contenido del artículo 122, apartado A, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, de conformidad con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y su acumuladas, mediante sentencia del 17 de agosto del 2017, en lo que se refiere al tema relativo a la reelección de la reelección consecutiva de diputadas y diputados al Congreso de la Ciudad de México, declaró la invalidez del artículo 29, Apartado B, numeral 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México, en la porción normativa que señala: "...**para un solo periodo consecutivo.**"

A fin de tener claridad respecto del tema que nos ocupa, es conveniente citar a la letra el contenido normativo que el máximo tribunal invalidó:

"Artículo 29

Del Congreso de la Ciudad

A. (...)

B. De la elección e instalación del Congreso

(...)

3. Las y los diputados al Congreso de la Ciudad de México podrán ser reelectos *para un sólo periodo consecutivo.*¹ La postulación deberá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado

¹ Resalte propio.

II LEGISLATURA

o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. Quienes hubieren accedido al Congreso por la vía de candidaturas sin partido deberán conservar esta calidad para poder ser reelectos. (...)."

Ahora bien, al invalidar dicha porción normativa, la resolución de la Corte expulsó del sistema jurídico de la Ciudad de México el supuesto de reelección consecutiva por un solo periodo, con lo cual para atender la regulación del tema que nos ocupa es necesario acudir de manera directa a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), artículo 122, apartado A, fracción II, párrafo tercero, que a la letra establece:

"Artículo 122. ...

A. ...

I. ...

II. ...

...

En la Constitución Política de la Ciudad de México se establecerá que los diputados a la Legislatura **podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos.**² La postulación deberá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

(...)."

Con lo cual, según el criterio del máximo Tribunal, ni la Constituyente ni el Congreso locales pueden apelar a la libertad configurativa de la entidad para determinar el número de periodos para los cuales las diputadas y diputados de la Ciudad podrán ser reelectos de manera consecutiva pues, como veremos a continuación, la manera en la que se fraseó la disposición citada vincula el sistema de la elección consecutiva con el derecho humano de carácter político a ser votado, es decir, el llamado voto pasivo.

En este orden de ideas, es menester señalar que, para el caso del resto de la entidades federativas o Estados, el criterio de la SCJN no concuerda con el señalado para el caso de la Ciudad de México, básicamente porque la regulación en la CPEUM está planteada en términos diversos, a partir de lo cual, de acuerdo con el máximo Tribunal, las entidades federativas están obligadas a introducir en sus ordenamientos constitucionales la elección consecutiva de las y los diputados de sus legislaturas, otorgándoles libertad configurativa para establecer la regulación pormenorizada de esta posibilidad de reelección. En consecuencia, los Estados tienen libertad de configuración legislativa para regular el régimen de la elección consecutiva de las y los diputados, **incluido el número de periodos adicionales**, siempre y cuando las disposiciones cumplan, como cualquier otra, con criterios de proporcionalidad y razonabilidad.

² Resalte propio.

II LEGISLATURA

La principal interrogante surge, entonces, respecto de la probable incompatibilidad del texto constitucional local citado con el derecho al voto pasivo, reconocido en distintos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, los cuales forman parte del “**parámetro de regularidad constitucional**”.

Es aplicable a lo anterior la Jurisprudencia del Tribunal Pleno, cuyo texto y rubro indican:³

“DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.”

Por lo anterior, resulta indispensable un ejercicio de control previo⁴ a nivel legislativo, tomando como punto de referencia la finalidad de la presente iniciativa respecto de armonizar la regulación del sistema de elección consecutiva en la

³ Visible en la página 202, libro 5, abril de 2014, Tomo I, Semanario Judicial y su Gaceta, Décima Época.

⁴ Visible en la página 7143, Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 1, Semanario Judicial y su Gaceta, Décima Época.



II LEGISLATURA

Constitución federal, de tal manera que se regule en los mismos términos para todas las entidades federativas, esto es, sin hacer distinción entre la Ciudad de México y los Estados de la Unión.

Es aplicable a lo anterior el criterio de texto y rubro siguientes:

“CONTROL PREVIO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE PROYECTOS DE LEY APROBADOS POR LA LEGISLATURA LOCAL. SU ESTABLECIMIENTO NO AFECTA EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. Es válido que los Estados de la Federación establezcan medios de control para garantizar la supremacía constitucional mediante el contraste jurisdiccional entre una norma ordinaria y la Constitución local, ya sea que se ejercite de manera correctiva, como sucede en la acción de inconstitucionalidad, o preventiva, como ocurre en el control previo de la constitucionalidad de proyectos de ley aprobados por la Legislatura Local, antes de su promulgación y publicación, sin que ello afecte el principio de división de poderes.”.

II. Objetivo de la propuesta, argumentos y motivaciones que la sustentan.

Como se dejó establecido, la presente iniciativa propone modificar el artículo 122, apartado A, fracción II, párrafo tercero, de nuestra Ley Fundamental federal, modificando el contenido del mismo a efecto de atender tanto la laguna normativa generada con la invalidación determinada por la SCJN, como las antinomias que se pudieran desprender de la deficiente regulación en materia de elección consecutiva de diputadas y diputados a la legislatura local.

A mayor abundamiento, al invalidarse la porción normativa que limitaba la elección consecutiva de diputadas y diputados en la Ciudad de México a un único periodo adicional, la Corte no sólo determinó que ello era violatorio del derecho humano al voto pasivo, sino que estableció que debía prevalecer la disposición prevista en la Constitución federal respecto de que la elección consecutiva debe ser, necesariamente, por cuatro periodos consecutivos.

Lo anterior implica que, las personas legisladoras que actualmente ocupan una curul en el Congreso de la Ciudad de México, pueden optar por la reelección hasta por cuatro periodos consecutivos, cumpliendo con los requisitos establecidos para tal efecto, es decir: 1) que la postulación se realice por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su



II LEGISLATURA

mandato; y 2) quienes hubieren accedido al Congreso por la vía de candidaturas sin partido deberán conservar esta calidad para poder ser reelectos.

El Pleno de la Corte, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad que nos ocupa, argumentó que con base en los precedentes establecidos se puede sostener que en forma mayoritaria ha interpretado el artículo 116, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución federal en el sentido que los Estados de la República gozan de cierta libertad de configuración para regular la elección consecutiva de los diputados en las legislaturas locales, incluido el número de periodos adicionales para ello. No obstante, no debe perderse de vista que tanto los lineamientos como las interpretaciones del citado numeral fundamental, operan de manera exclusiva para el ámbito estatal, por lo que, no necesariamente lo son para la entidad federativa Ciudad de México.

Con base en dicho criterio, se puede sostener válidamente que nuestro máximo Tribunal confirma que el régimen regulatorio establecido en la Constitución federal para la Ciudad de México, si bien le reconoce actualmente un estatus jurídico y político distinto al que se le reconocía al otrora Distrito Federal, en ningún caso es igual al que se aplica a los Estados de la unión, salvo disposición expresa previstas en la propia norma fundamental.

En este orden de ideas, la disposición normativa que se pretende modificar reconoce que la Ciudad de México goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior, conforme a las bases que para tal efecto establezca la propia norma fundamental. Así, entonces, en tratándose del sistema de elección consecutiva, impone como un mandato directo al legislador constitucional de la Ciudad de México, el establecer en dicho ordenamiento el derecho de las y los diputadas a la legislatura local de poder ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. Con lo cual cambia completamente la perspectiva de análisis, en virtud de que debe interpretarse a partir del derecho humano a ser votado (voto pasivo) y no sólo desde el punto de vista del sistema de elección consecutiva al que todas las entidades federativas están obligadas.

Por lo anterior, es necesario modificar el contenido normativo que nos ocupa de tal manera que, para el caso de la Ciudad de México, la regulación correspondiente se ajuste exactamente a la que es aplicable para el resto de las entidades federativas o Estados, de tal suerte que se pueda reconocer la libertad configurativa para regular el sistema de elección consecutiva de diputadas y diputados, incluyendo el número de periodos adicionales.

Para ello, basta con reconocer que la forma en que está regulado el tema en el artículo 116, fracción II, párrafo segundo, de nuestra Constitución federal, resulta adecuada para los fines que se persiguen, por lo cual la propuesta concreta es introducir dicho fraseo al artículo 122 que se propone modificar.

III. Fundamento legal y sobre su constitucionalidad y convencionalidad.

En efecto, la regulación expresa de la figura de la reelección legislativa para el ámbito de la Ciudad México guarda una diferencia sustantiva con lo que la propia Constitución federal prevé para el resto de las entidades federativas.

Para mayor claridad, se cita el contenido del artículo 116 de nuestra norma fundamental en lo que interesa:

“Artículo 116. ...

...

I. ...

II. ...

Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos.

La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

(...)”.

Así, la norma fundamental en cita dispone que las Constituciones de los Estados deberán establecer un sistema de "elección consecutiva" de sus diputadas y diputados hasta por cuatro periodos consecutivos. En contraste, para el caso de la Ciudad de México la manera en que el Constituyente de la unión redactó la porción normativa correspondiente del citado artículo 122,⁵ da lugar a un régimen obligatorio que garantice "a los ciudadanos que aspiren a ser, o que tengan la calidad de diputados" que podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos.

En consecuencia, a diferencia del artículo 116 en donde el mandato se cumple cuando se establece dicha elección consecutiva, en el artículo 122 el mandato está relacionado directamente con el derecho político al sufragio pasivo de los

⁵ Textualmente: "... En la Constitución Política de la Ciudad de México se establecerá que los diputados a la Legislatura **podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos**. La postulación deberá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato...”,

ciudadanos, lo cual se vincula con el artículo 35, fracción II, de la Constitución federal y con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Al respecto, el artículo 35 de la Constitución federal, en la parte conducente, dispone:

“**Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:

- I. ...
- II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación; (...).”

Por otra parte, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dispone lo siguiente:

“**ARTÍCULO 23.** Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
 - c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.”

En estricto apego a la línea argumentativa del Pleno de la SCJN, si una restricción o límite se encuentra en el texto constitucional, la actividad jurisdiccional de revisión será incompatible o poco factible mediante el test de proporcionalidad, ya que la propia constitución no es susceptible de controlarse por la esta vía (constitucional/jurisdiccional).

A mayor abundamiento, sólo el Poder Constituyente puede prever de forma taxativa las restricciones o la suspensión de los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, en el entendido de que la regulación normativa que establezca los supuestos por los cuales se restrinjan o suspendan los Derechos Humanos no puede ser arbitraria y de ninguna manera se puede delegar, declinar o autorizar dicha competencia sustantiva a los Congresos de las entidades federativas.

II LEGISLATURA

Conforme a este precedente, los límites y las restricciones a los derechos humanos de fuente nacional o internacional, deben estar reconocidos de manera expresa por la norma suprema, pues a ella corresponde su establecimiento.

De tal manera que, si es la propia Constitución federal la que establece la permisión de la elección consecutiva de diputados al Congreso de la Ciudad de México y, a su vez, es la que posibilita al ciudadano para acceder a ella hasta por cuatro periodos consecutivos, entonces no es dable al legislador constitucional local prever un límite injustificado al derecho al sufragio pasivo, como es un número menor de reelecciones.

Sirven de apoyo a lo anterior la jurisprudencia del Tribunal Pleno, cuyo texto y rubro indican:⁶

“PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL. De acuerdo con el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional, ya que lo encuentra en sí mismo; esto es, la función que realizan el Congreso de la Unión, al acordar las modificaciones, las Legislaturas Estatales al aprobarlas, y aquél o la Comisión Permanente al realizar el cómputo de votos de las Legislaturas Locales y, en su caso, la declaración de haber sido aprobadas las reformas constitucionales, no lo hacen en su carácter aislado de órganos ordinarios constituidos, sino en el extraordinario de Órgano Reformador de la Constitución, realizando una función de carácter exclusivamente constitucional, no equiparable a la de ninguno de los órdenes jurídicos parciales, constituyendo de esta manera una función soberana, no sujeta a ningún tipo de control externo, porque en la conformación compleja del órgano y en la atribución constitucional de su función, se encuentra su propia garantía.”.

Lo anterior no limita la tarea del Poder Constituido de reformar o adaptar el texto constitucional, con el objeto de actualizarlo al cumplimiento de disposiciones de orden convencional que reconozcan derechos humanos.

Por otro lado, cabe precisar que si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las restricciones constitucionales prevalecen por encima de una posible apertura a su convencionalidad o aplicación pro persona, dicho criterio resulta aplicable o vinculante para la actividad jurisdiccional, **sin que se constituya**

⁶ Visible en la página 1136, Tomo XVI, septiembre de 2002, Semanario Judicial y su Gaceta, Novena Época.

como obligatorio para la actividad legislativa y mucho menos para el poder reformador de la Constitución (Poder Constituido).

IV. Ordenamiento a modificar.

En atención a los argumentos vertidos hasta aquí, se propone modificar el contenido del artículo 122, Apartado A, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que dicha modificación haga las veces de base para la modificación de la Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 29, Apartado B, numeral 3, cuyo porción normativa relativa a los periodos consecutivos de reelección fue objeto de invalidación por nuestro máximo Tribunal.

Para mayor claridad, se presenta el siguiente cuadro comparativo relativo a la modificación materia de la presente inactiva:

Texto vigente	Propuesta de modificación
<p>“Artículo 122. ...</p> <p>A. ...</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>...</p> <p>En la Constitución Política de la Ciudad de México se establecerá que los diputados a la Legislatura podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación deberá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>III. ...</p>	<p>“Artículo 122. ...</p> <p>A. ...</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>...</p> <p>En la Constitución Política de la Ciudad de México se deberá establecer la elección consecutiva de las y los diputados a la Legislatura local, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación deberá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>III. ...</p>



II LEGISLATURA

...
...
IV.	...	IV.	...
...
...
V.	...	V.	...
...
...
...
...
VI.	...	VI.	...
...
...
a)	...	a)	...
b)	...	b)	...
c)	...	c)	...
...
...
d)	...	d)	...
e)	...	e)	...
f)	...	f)	...
VII.	...	VII.	...
VIII.	...	VIII.	...
...
...
IX.	...	IX.	...
X.	...	X.	...
XI.	...	XI.	...
B.	...	B.	...
...
...
...
...
...
...

II LEGISLATURA

...	...
C. ...	C. ...
...	...
...	...
a) ...	a) ...
b) ...	b) ...
c) ...	c) ...
D. ...”	D. ...”

V. Denominación del proyecto de ley o decreto y texto de la propuesta.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración de este H. Congreso de la Ciudad de México la **iniciativa con proyecto de decreto ante el Congreso de la Unión por el que se reforma el artículo 122, Apartado A, Fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, para quedar como sigue:

“Artículo 122. ...

A. ...

I. ...

II. ...

En la Constitución Política de la Ciudad de México **se deberá establecer la elección consecutiva de las y los diputados a la Legislatura local**, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación deberá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

...
...
...
...
...
...

III. ...

...
...



II LEGISLATURA

IV. ...
...
...

V. ...
...
...
...
...
...

VI. ...
...
...

- a) ...
- b) ...
- c) ...
...
...
...

- d) ...
- e) ...
- f) ...

VII. ...

VIII. ...
...
...
...

IX. ...

X. ...

XI. ...

B. ...
...
...
...
...
...
...

C. ...
...



II LEGISLATURA

...

a) ...

b) ...

c) ...

D. ...”.

DIP. YURIRI AYALA ZUÑIGA



ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO.- Remítase a la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión para el trámite legislativo correspondiente

SEGUNDO.- Publíquese en el Diario Oficial de la Federación para su difusión.

TERCERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

CUARTO.- Lo dispuesto en el presente Decreto será aplicable a partir de la elección local siguiente a su entrada en vigor.

QUINTO.- El Congreso de la Ciudad de México deberá adecuar la legislación local a lo dispuesto en el presente Decreto, en estricto cumplimiento a lo establecido en el transitorio anterior.

Atentamente

Yuriri Ayala Zúñiga

Dip. Yuriri Ayala Zúñiga.