



Ciudad de México, a 05 de noviembre de 2021.

Dip. Héctor Díaz Polanco
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 30, numeral 1, inciso b), 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 consideración de esta soberanía la **iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifica y adiciona el contenido del artículo 27, apartado D, numeral 2 de la Constitución Política de la Ciudad de México**, de conformidad con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver y la solución que se propone.

Con la presente iniciativa, se propone atender lo resultado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y su acumuladas, en sentencia del 17 de agosto del 2017, en lo que se refiere al tema específico relativo a los supuestos de nulidad de las elecciones en el ámbito local.

En este sentido, al considerar parcialmente fundado el concepto de invalidez planteado por la entonces Procuraduría General de la República respecto del contenido del artículo 27, Apartado D, numeral 2, de la Constitución Política de la Ciudad de México, el Tribunal en Pleno determinó la invalidez del citado numeral.

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 27

Democracia representativa

(...)

D. Sistema de nulidades en materia electoral y de participación ciudadana.

(...)

2. Sin perjuicio de las causales específicas que prevea la ley de la materia, será nula la elección o el proceso de participación ciudadana en el que se acredite la existencia de violencia política de género e irregularidades graves durante las diversas etapas del proceso electoral que violenten los principios previstos en esta Constitución, incluyendo la compra o coacción del voto, el empleo de programas gubernamentales o acciones institucionales extraordinarias, el desvío de recursos públicos con fines electorales, la compra o adjudicación de tiempos en radio y televisión, el rebase de topes de gastos de campaña y la violencia política."

Ahora bien, al invalidar dicho numeral, la resolución de la Corte expulso del contenido normativo de la Constitución local los supuestos o causales que determinarían la nulidad de una elección o proceso de participación ciudadana, razón por la cual, si bien en el ámbito federal se encuentra establecido el parámetro de regularidad en la materia, tanto como la obligación de las entidades federativas para, en ejercicio de su libertad configurativa, establecer el sistema de medios de impugnación y las causales de nulidad en materia electoral, en estricto sentido la Ciudad de México no cuenta con una regulación específica de la materia en el texto de la Constitución local.

Esto cobra especial relevancia considerando el criterio sostenido por la SCJN en los siguientes términos:

“... lo anterior es así porque la norma impugnada realizó una “amalgama” o confusión de causales de nulidad de una manera constitucionalmente deficiente, con lo que se genera un efecto de distorsión en su aplicación a la luz del principio de certeza en materia electoral.

“En efecto, a juicio de este Tribunal Constitucional, la norma impugnada estableció un efecto distorsivo respecto de las causas de nulidad contempladas a nivel constitucional federal con aquellas adicionadas por la Constitución de la Ciudad de México, afectando con ello el ya mencionado principio de certeza en materia electoral, entendido como el principio rector de todas las elecciones federales y locales en virtud del cual tanto ciudadanos, participantes, candidatos, partidos políticos y autoridades administrativas y jurisdiccionales locales y federales tengan pleno conocimiento de las reglas del juego democrático al iniciar el proceso electoral, dado que el marco legal comicial permitirá que cada etapa dentro de dicho proceso sea entendida y aceptada por todos los participantes, lo que incluye desde luego a las causales o hipótesis normativas que pueden producir la nulidad de una elección.”¹

En otros términos, se sostiene que al “amalgamar” las hipótesis o causales de nulidad establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), con causales de nulidad decididas en apego a la libertad con figurativa de la que gozan las entidades federativas, la Asamblea Constituyente local introdujo una reglamentación constitucional deficiente sobre la materia, generando unan afectación al principio de certeza que rige la materia electoral, debido al efecto distorsivo que produjo la falta de técnica legislativa.

En este orden de ideas, nuestro máximo tribunal reconoce la libertad de configuración que las entidades federativas tienen para introducir causales de nulidad adicionales a las contempladas en la Constitución federal, siempre y cuando se respete la aplicación estricta o taxativa de las mismas, así como los principios constitucionales consistentes en dolo, gravedad y el carácter determinante de las mismas. Así lo fraseó la Corte:

¹ Consultable en la versión pública de la resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017, párrafos 185 y 186. Disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=212728>



“... Consecuentemente, puede observarse que a pesar del reconocimiento de libertad de configuración de la que gozan las entidades federativas para introducir ciertas causales de nulidad adicionales a las estrictamente contempladas en el artículo 41, Base VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también debe observarse que de una interpretación sistemática de este último artículo con el diverso numeral 122, fracción IX, y 116, fracción IV, inciso m), de la Norma Suprema, en conjunto con el artículo 78 Bis de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierte que las causas de nulidad deben ser de aplicación estricta, taxativa y sujetas a las condicionantes constitucionales —tales como dolo, gravedad, y carácter determinante— que son de aplicación directa a cualquier supuesto de nulidad de elección que el legislador ordinario de las entidades federativas o de la Ciudad de México decida incluir en su normativa local...”²

Por lo anterior, la presente iniciativa propone modificar el artículo 27, Apartado D, numeral 2, reformar y adicionando 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 causales o hipótesis de nulidad de una elección o proceso de participación ciudadana en el ámbito local.

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

En primer lugar, es importante señalar que, si bien es cierto que la Ciudad de México cuenta con un sistema de medios de impugnación establecido en la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México, además de estar sujeta a las causales de nulidad electoral previstas en la Constitución federal y aplicable tanto para elecciones con ese carácter como para las del ámbito local, no menos cierto es que al existir una laguna en materia de causales de nulidad establecidas en la Constitución local, con lo cual se crea un vacío normativo que el Congreso de la Ciudad de México está obligado a colmar.

En este orden de ideas, atendiendo al contenido y alcance de la resolución recaída a la Acción de Inconstitucionalidad **15/2017**, la cual sirve de base y fundamento a la presente iniciativa, se formula la propuesta consignada en cuadro comparativo siguiente:

Texto actual	Propuesta de adición y reforma
<p>Artículo 27 Democracia representativa A (...) B (...) C (...)</p>	<p>Artículo 27 Democracia representativa A (...) B (...) C (...)</p>

² Consultable en la versión pública de la resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017, párrafo 186. Disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=212728>



para la valoración y fundamentación que lleven a cabo las autoridades electorales al momento de resolver las impugnaciones o controversias que se susciten en la materia. Lo anterior con miras a perfeccionar la protección de los derechos fundamentales en los procesos electorales, así como parámetros de ponderación tratándose de causales como la violencia política de género o la utilización de programas sociales o el desvío de recursos públicos con fines electorales.

III. Fundamento legal y sobre su constitucionalidad y convencionalidad.

Con la finalidad de atender las formalidades establecidas en la ley, es necesario realizar un ejercicio de control de constitucionalidad y convencionalidad para verificar que la iniciativa que se propone no presente vicios de esa naturaleza. Esto sin perder de vista que la propuesta consiste en modificar y adicionar un precepto contenido en la Constitución Política de la Ciudad de México.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis aislada del Tribunal Pleno, cuyo texto y rubro indican:³

“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.”.

Para tal efecto, es preciso sostener que este Congreso de la Ciudad de México **tiene facultades formales de orden constitucional para poder legislar en la materia propuesta**, en términos del artículo 41, fracción VI, en relación con los diversos 116, fracción IV, incisos b), l) y m), y 122, Apartado A, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, el primero de los preceptos citados dispone:

“Artículo 41. (...)

VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, incluidos los relativos a los procesos de consulta popular y de revocación de mandato, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, de consulta popular y de revocación de mandato, y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

³ Visible en la página 714 del Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 1, del semanario judicial y su gaceta; esto es, durante la Novena Época.

La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:

- a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;*
- b) Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley;*
- c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.*

Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.

(...).”

Por otro lado, el artículo 116 de la propia Constitución federal, en lo conducente, establece:

“Artículo 116. (...)

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

(...)

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

(...)

l) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación;

m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales;

(...).”

Cabe precisar que, en la parte normativa que se cita, el artículo 116 es aplicable al caso de la Ciudad de México, en términos del diverso 122 que, en lo que interesa, prevé:

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

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

(...)

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

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis aislada del Tribunal Pleno, cuyo texto y rubro indican:⁴

“PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL. SE EXTIENDE A LA INTERPRETACIÓN DE LA NORMA NACIONAL O INTERNACIONAL. Las autoridades judiciales deben aplicar el parámetro de regularidad constitucional -incluidos, por supuesto, los estándares sobre derechos humanos-, lo cual, claramente, no se limita al texto de la norma -nacional o internacional- sino que se extiende a la interpretación que hagan los órganos autorizados -tribunales constitucionales y organismos internacionales según corresponda-. Al respecto, la Corte Interamericana ha establecido que "los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también de convencionalidad *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana". En similar sentido, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia estableció, en la Contradicción de Tesis 21/2011, que "el control de convencionalidad es un control de constitucionalidad desde el punto de vista sustantivo, dada la interpretación material que se hace del artículo 1o. constitucional".

Por otra parte, la Constitución Política local integra en el diseño institucional de la Ciudad de México al órgano legislativo en los términos siguientes:

“Artículo 29

Del Congreso de la Ciudad

(...)

D. De las competencias del Congreso de la Ciudad de México

El Congreso de la Ciudad de México tendrá las siguientes competencias legislativas:

a) Expedir y reformar las leyes aplicables a la Ciudad de México en las materias conferidas al ámbito local, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en las que se ejerzan facultades concurrentes, coincidentes o de coordinación con los poderes federales y las que no estén reservadas a la Federación, así como las que deriven del cumplimiento de los tratados internacionales en materia de derechos humanos y todas aquellas que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades concedidas a las autoridades de la Ciudad;

(...).”

Finalmente, en lo que toca a la reforma al texto constitucional local, la propia Constitución dispone:

“Artículo 69

Reformas a la Constitución

(...)

4. Para que las adiciones o reformas sean aprobadas, se requerirá el voto de las dos terceras partes de las y los miembros presentes del Congreso de la Ciudad.

(...).”

⁴ Visible en la página 9864 del Libro XIII, Libro 24, noviembre de 2015, Tomo I, del semanario judicial y su gaceta; esto es, durante la Décima Época.



IV. Denominación de la Ley o Decreto.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración de este H. Congreso de la Ciudad de México la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifica y adiciona el contenido del artículo 27, apartado D, numeral 2 de la Constitución Política de la Ciudad de México**, para quedar como sigue:

Artículo 27

Democracia representativa

A (...)

B (...)

C (...)

D. Sistema de nulidades en materia electoral y de participación ciudadana

1 (...)

2. Sin perjuicio de las causales específicas establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones locales o los procesos de participación ciudadana cuando se acrediten violaciones graves, dolosas y determinantes, en los siguientes casos:

a) Se configure la existencia de violencia política de género;

b) Existan irregularidades graves durante las diversas etapas del proceso electoral que violenten los principios previstos en esta Constitución;

c) Se acredite la compra o coacción del voto, el empleo de programas gubernamentales o acciones institucionales extraordinarias;

d) Se trate del desvío de recursos públicos con fines electorales.

Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material.

Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.

3 (...)

4 (...)

5 (...)

6 (...).



ARTÍCULOS TRANSITORIOS

Primero. Remítase a la Jefatura de Gobierno para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México para su conocimiento y difusión.

Segundo. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

Tercero. El Congreso de la Ciudad de México armonizará y alineará la legislación de la materia con lo establecido en el presente Decreto, en un término de 90 días hábiles a partir de su entrada en vigor.

Atentamente
Yuriri Ayala Zúñiga
Dip. Yuriri Ayala Zúñiga.