

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA y votos particulares, relativos a la Controversia Constitucional 31/2006 promovida por el Tribunal Electoral del Distrito Federal, en contra de la Asamblea Legislativa y de otras autoridades de la propia entidad.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 31/2006.

ACTOR: TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO
FEDERAL

MINISTRO PONENTE: JOSE RAMON COSSIO DIAZ.

SECRETARIOS: LAURA PATRICIA ROJAS ZAMUDIO Y

RAUL MANUEL MEJIA GARZA.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **siete de noviembre de dos mil seis**.

VISTOS para resolver los autos de la controversia constitucional 31/2006, y;

RESULTANDO QUE:

PRIMERO. Presentación de la demanda, poder y órganos demandados, actos y normas impugnadas. Por oficio recibido el trece de febrero de dos mil seis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Hermilo Herrejón Silva, quien se ostentó como Magistrado Presidente y representante legal del Tribunal Electoral del Distrito Federal, promovió controversia constitucional en la que demandó la invalidez de los actos que más adelante se precisan, emitidos por las autoridades que a continuación se señalan:

Organos demandados:

- a) *Asamblea Legislativa del Distrito Federal.*
- b) *Jefe de Gobierno del Distrito Federal.*
- c) *Secretario de Gobierno del Distrito Federal.*
- d) *Consejería Jurídica y de Servicios Legales.*
- e) *Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos perteneciente a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal.*

Normas y actos cuya invalidez se demanda:

La aprobación y publicación de los artículos 3o., 35 y Quinto Transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal dos mil seis, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal número "155-TER" de treinta de diciembre de dos mil cinco.

SEGUNDO. Antecedentes. Los antecedentes del caso narrados en la demanda, en síntesis son los siguientes:

1.- *El cuatro de diciembre de mil novecientos noventa y siete, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en el que, entre otras cuestiones, se adicionó un Título Sexto destinado a regular lo relativo a las autoridades electorales locales y a los partidos políticos en esta entidad federativa, incluyéndose en el Capítulo IV las bases para la integración, organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Distrito Federal.*

2.- *El cinco de enero de mil novecientos noventa y nueve, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el Código Electoral del Distrito Federal, en el que se incluyó un Libro Séptimo destinado a regular al Tribunal Electoral del Distrito Federal.*

3.- *El treinta y uno de diciembre de dos mil, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal del año dos mil uno, el cual se publicó en la misma fecha en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.*

4.- *El treinta y uno de diciembre de dos mil uno, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal dos mil dos, el cual se publicó en la misma fecha en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.*

5.- *El veintinueve de diciembre de dos mil dos, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal dos mil tres, el cual se publicó el treinta y uno de diciembre de dos mil dos, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.*

6.- *El veintitrés de diciembre de dos mil tres, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de dos mil cuatro, mismo que se publicó el veintiséis de diciembre de dos mil tres en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.*

7.- El veintitrés de diciembre de dos mil cuatro, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal dos mil cinco, mismo que se publicó el veintisiete de diciembre de dos mil cuatro, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

8.- El veintitrés de diciembre de dos mil cinco, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal dos mil seis, mismo que se publicó el treinta de diciembre de dos mil cinco, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Decreto en el cual se publicaron los artículos impugnados: 3o., 35 y Quinto Transitorio.

9.- El nueve de febrero de dos mil seis, el Pleno del Tribunal Electoral del Distrito Federal, habiéndose impuesto del contenido del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal dos mil seis, acordó instruir al Presidente de dicho órgano jurisdiccional, para que en su carácter de representante legal del Tribunal, interpusiera la presente controversia.

TERCERO. Conceptos de invalidez. Los conceptos de invalidez que hace valer el promovente, en síntesis, son los que se sintetizan mas adelante.

Previo a los conceptos de invalidez, adujo lo siguiente:

A.- Expresó que la materia de la presente controversia en relación con los artículos impugnados, se trata de normas de índole financiera presupuestaria, es decir, de índole administrativa y no de carácter electoral, ya que el presente juicio lo constituye el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal dos mil seis, concretamente sus artículos 3o., 35 y Quinto Transitorio.

B.- Asimismo, que la naturaleza jurídica del acto impugnado es formalmente legislativo pero materialmente administrativo susceptible de control a través de la presente vía constitucional. Cita como apoyo la tesis de jurisprudencia, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA UN DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS QUE NO HA SIDO PROMULGADO NI PUBLICADO".

C.- Indica que se colma el requisito a que alude el artículo 21, fracción I de la Ley Reglamentaria de la materia, toda vez que el plazo de treinta días para promover la controversia constitucional comprende del dos de enero al trece de febrero de dos mil seis, y la demanda se presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el trece de febrero de dos mil seis.

D.- Señala que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, inciso k) de la Constitución Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de las controversias constitucionales que se susciten entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Que en atención a ello, el Tribunal Electoral del Distrito Federal al ser un órgano de gobierno de dicha entidad federativa, válidamente puede promover controversia constitucional en contra tanto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal —como el órgano que emitió el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal dos mil seis—, así como respecto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal —que promulgó y publicó dicho decreto—.

Lo anterior, lo apoyó en los siguientes razonamientos:

1.- El Distrito Federal y su régimen de gobierno es sustancialmente distinto al que guardan las demás entidades federativas del país, pues en términos del artículo 44 de la Constitución Federal, es la sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que su naturaleza jurídica es especial.

Es inconcuso que el artículo 122 constitucional, párrafo primero, así como los numerales 7o. y 8o. del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, no pueden ser tomados como los únicos referentes para definir cuáles son los órganos de gobierno de dicha entidad federativa, que cuentan con legitimación activa para los efectos del artículo 105, fracción I inciso k) de la Constitución Federal.

Lo anterior es así ya que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomando en consideración esta situación sui generis y haciendo una lectura integral del artículo 122 constitucional, arribó a la conclusión de que las delegaciones del Distrito Federal, también son órganos de gobierno del Distrito Federal. Así lo sostuvo al resolver la controversia constitucional 28/2002, de la que derivó la tesis de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL ESTAN LEGITIMADAS PARA PROMOVERLAS".

Señala, que la autonomía de funcionamiento que detenta el Tribunal Electoral del Distrito Federal, se resume en su capacidad de autogobernarse, la cual está otorgada por los artículos 122, Apartado C, Base Primera, fracción V inciso f), en relación con el artículo 116, fracción IV inciso c) ambos de la Constitución Federal; 128, 129 y 130 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 222, 223 y 227 del Código Electoral del Distrito Federal; así como el artículo 1o., 439, fracción VIII, 448, fracción III, 449, 450, 490, 491 y 493 del Código Financiero del Distrito Federal.

Que dicha autonomía tiene, entre otras manifestaciones: a) la autonomía jurisdiccional que incluye a la técnica; y b) la autonomía patrimonial, que contiene la presupuestaria así como la financiera, lo que le permite aprobar su proyecto de presupuesto, así como autodeterminarse en el manejo de sus recursos económicos.

De lo anterior concluye, que dichas características evidencian la autonomía no sólo de gestión presupuestal, sino en acciones de gobierno de carácter jurisdiccional en el Distrito Federal, que permiten afirmar que el Tribunal Electoral del Distrito Federal no está subordinado jerárquicamente al Jefe de Gobierno, ni a la Asamblea Legislativa, así como tampoco al Tribunal Superior de Justicia y que, en consecuencia al tener tal concepción peculiar, constituye un órgano de gobierno, ya que cuenta con patrimonio propio y tiene delimitado su ámbito de atribuciones competenciales en la ley por mandato constitucional.

Por lo que afirma, que el Tribunal Electoral es un órgano de gobierno del Distrito Federal legitimado activamente para demandar a la Asamblea Legislativa, así como al Jefe de Gobierno, ambos de esta entidad federativa, toda vez que se trata de un órgano primario del Estado.

Cita en apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACION ACTIVA Y LEGITIMACION PASIVA".

2.- Aduce que cuando el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f) hace relación obligada al numeral 116, fracción IV, inciso c) de la propia Constitución Federal, pronunciándose en el sentido de que en el Distrito Federal deberán existir las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y la jurisdiccional que resuelva las controversias en la materia dado el particular diseño que estableció el Constituyente Permanente para el Distrito Federal, provoca que el Tribunal Electoral en su carácter de autoridad jurisdiccional que resuelve las controversias señaladas, encuentre su origen de manera directa e inmediata en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en el caso del Distrito Federal su gobierno se rige directa e inmediatamente por lo que manda esta última, a diferencia de lo que sucede en el resto de los estados de la república, en donde su gobierno interior en primer lugar se subordina a sus constituciones locales.

De ahí que reconoce que el Tribunal Electoral del Distrito Federal no se encuentra mencionado expresamente en la Constitución Federal, pero señala que ello no obsta para sostener la legitimación activa que se hace valer a través de la presente vía, pues el sólo hecho de que se establezca que en el Distrito Federal funcionará una autoridad jurisdiccional que resolverá las controversias en la materia local, es suficiente para que su origen devenga directamente de la propia ley fundamental y, por tanto, se trate de un órgano originario.

Aunado a lo anterior, el Tribunal Electoral es un órgano de gobierno del Distrito Federal, habida cuenta que es de explorado derecho, que si bien es cierto las funciones básicas del gobierno tradicionalmente se han dividido en legislativo, ejecutivo y judicial, los cuales generalmente son detentados por los poderes federales y en el caso del Distrito Federal por los órganos atinentes, no debe soslayarse que en el caso el numeral 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f), y Base Cuarta de la Constitución Federal, así como los artículos 76 a 85 y 128 a 133 del Estatuto de Gobierno determinaron que, en tratándose de la función jurisdiccional que se consigne en el artículo 17 de la Constitución Federal, en el Distrito Federal, aquélla debió distribuirse entre otros órganos de gobierno, que son el Tribunal Superior de Justicia y el Tribunal Electoral.

Esa cuestión, guarda relación con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis y la reforma legal publicada en ese mismo medio el veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y seis, referente a la materia electoral, que en el caso del Distrito Federal, generó consecuencias diferentes al resto de los Estados de la República en lo vinculado con las autoridades correspondientes, entre cuyos efectos provocó que el Tribunal Electoral gozará de las peculiaridades ya referidas.

Considera que el Tribunal Electoral del Distrito Federal, es un órgano que detenta una de las funciones del gobierno local, dado el diseño institucional que el legislador constitucional planeó para el Distrito Federal, por lo tanto, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal no puede válidamente promover una controversia constitucional aduciendo que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal invadió la esfera de atribuciones que constitucionalmente le corresponden al Tribunal Electoral, pues la autonomía de funcionamiento conferida, no establece relación alguna de subordinación entre tales órganos jurisdiccionales, pues mientras el Tribunal Superior de Justicia detenta la función judicial del fuero común, el Tribunal Electoral ejerce la función jurisdiccional en la materia de la cual es máxima autoridad, sin que de ello conozca el Tribunal Superior de Justicia, lo cual es factible, dado que ambas autoridades se encuentran en un mismo nivel jerárquico.

Dichas conclusiones se robustecen, ya que es el propio Estatuto de Gobierno el que de acuerdo con la Constitución Federal, establece que el Tribunal Electoral del Distrito Federal debe ser un órgano autónomo y la máxima autoridad jurisdiccional para la solución de controversias en esta materia, lo que de suyo provoca que la enumeración de autoridades u órganos de gobierno local que realizan los artículos 122, párrafo primero de la Constitución Federal, en relación con el 7o. y 8o. del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, no sean limitativas o taxativas, pues sostener lo contrario implicaría, que ni las delegaciones políticas, ni el Tribunal Electoral u otros órganos de gobierno del Distrito Federal, cuenten con la legitimación activa que expresamente prevé el numeral 105, fracción I, inciso k) de la Constitución Federal.

Añade que este posicionamiento, también encuentra asidero, en que si la voluntad del Constituyente Permanente de mil novecientos noventa y cuatro al reformar el artículo 105, fracción I, inciso k) constitucional, hubiera sido la de acotar la legitimación activa a los órganos ejecutivo, legislativo y judicial del Distrito Federal, así lo hubiera hecho en aquella oportunidad, pero al no hacerlo, reconoció que el gobierno de esta entidad federativa depende de un diseño institucional que no podía agotarse con el uso de aquella fórmula tradicional, tal como puede consultarse en la exposición de motivos relativa a la reforma a dicho artículo constitucional de treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.

Conforme a lo expuesto, sostiene que el Tribunal Electoral del Distrito Federal está legitimado activamente, para promover la presente controversia constitucional en contra de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

E.- Por otra parte, aduce que en nuestro sistema de justicia constitucional no existe otra vía a través de la cual se pueda plantear la presente controversia.

Lo anterior, porque en el caso del juicio de amparo, las hipótesis de procedencia se constriñen a las situaciones en que se violan las garantías individuales de los gobernados, o bien, cuando la Federación invada la esfera de competencia de los Estados o del Distrito Federal o éstos invadan la de aquella, según se establece en el artículo 103 de la Constitución Federal.

Tampoco es procedente la acción de inconstitucionalidad, prevista en el artículo 105, fracción II constitucional, habida cuenta que la misma, por un lado, se encuentra circunscrita a normas de carácter general y, por otro, los sujetos legitimados para intentarla no corresponden con el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

En cambio, en el caso de la controversia constitucional, se trata propiamente de un mecanismo de control cuya finalidad es reparar las violaciones que pudieran presentarse por actos que invadan las respectivas esferas competenciales, dado el contenido de la presente demanda, que la única vía de que dispone el Tribunal Electoral del Distrito Federal para impugnar los actos que se señalan, es la presente controversia.

Señala que tal como se desprende del artículo 17 de la Constitución Federal, debe privar el principio de que toda controversia de carácter jurídico sea resuelta por los tribunales establecidos para tales efectos.

Que dada la naturaleza del Tribunal Electoral del Distrito Federal y de la controversia que se plantea, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de depositaria del Poder Judicial de la Federación y máximo tribunal de constitucionalidad, conocer del presente asunto en la vía de controversia constitucional. Cita en apoyo la tesis de jurisprudencia de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCION FEDERAL".

Primer concepto de invalidez.- Manifiesta que los artículos 3o., 35 y Quinto Transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal dos mil seis, contravienen lo dispuesto en el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f), en relación con el artículo 116, fracción IV, inciso c) de la Constitución Federal, por lo siguiente:

1.- El artículo 2o., fracción II del Código Financiero del Distrito Federal, señala que por "autoridades electorales" debe entenderse al Instituto Electoral y al Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Por su parte, el artículo 2o., párrafo décimo primero, del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal dos mil seis, dispone que para efectos del presupuesto se entenderá por "órganos autónomos" aquéllos a los que se refiere el artículo 448 del Código Financiero del Distrito Federal, y este a su vez establece en su fracción III, que "las autoridades electorales gozan de autonomía por la elaboración de su presupuesto de egresos".

2.- Aduce que el artículo 3o. impugnado, puede entenderse en el sentido de que los sujetos pasivos a los que está destinado se encuentran obligados a acudir ante la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal a fin de que emita una interpretación relativa a la aplicación del Decreto de Presupuesto de Egresos, la cual resultaría vinculante para el órgano o entidad que la consulte y, eventualmente, para todos los otros órganos o entidades que se comprenden en el mencionado precepto.

De ello concluye que, el referido artículo 3o. faculta al Ejecutivo Local para que a través de dos de sus dependencias (la Secretaría de Finanzas y la Contraloría General), expida normas inherentes a la interpretación y a la aplicación del propio Decreto de presupuesto a la vez que obliga a los sujetos pasivos a los que está destinado, entre ellos, el Tribunal Electoral del Distrito Federal, a cumplir con dichas normas.

3.- Aduce que por lo que se refiere al artículo 35 del Decreto impugnado, específicamente en su primer párrafo, la Asamblea Legislativa faculta al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que por conducto de la Secretaría de Finanzas, efectúe "los ajustes que correspondan a los presupuestos autorizados", entre otros, "a los órganos autónomos del Gobierno del Distrito Federal", en caso de que se presente "una disminución en los ingresos previstos en la Ley de Ingresos". Es decir, se le autoriza para reducir los presupuestos previamente autorizados.

Señala que en el caso de presentarse esta hipótesis, los sujetos pasivos de la norma, entre ellos, los órganos autónomos, como es el caso del Tribunal Electoral del Distrito Federal, se encuentran obligados a permitir la disminución presupuestal que llegará a determinar el Ejecutivo Local, lo que equivale a consentir una disminución en su patrimonio, ya que éste se integra, según lo dispone el artículo 223 del Código Electoral del Distrito Federal, "con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente apruebe la Asamblea Legislativa, en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Distrito Federal".

Sostiene que ni el artículo 35 ni en ningún otro precepto del Decreto en cuestión, se establece algún tipo de procedimiento previo a la determinación que pudiera tomar el ejecutivo local para decretar la "disminución presupuestal que corresponda", ni tampoco se establecen requisitos o condiciones de carácter objetivo que deban valorarse para determinar la forma y términos en que ello tendría lugar.

Aduce que se trata de una norma que faculta ampliamente al Ejecutivo Local, para practicar cuando lo considere conveniente, las disminuciones en los montos y proporciones que estime conducentes, sin sujetarse a principio alguno de legalidad u objetividad, pues la única condición que se le exige es que se presente una "disminución en los ingresos previstos" en la ley respectiva.

Añade que la norma no prevé cuál debe ser el monto o la proporción de las disminuciones en los ingresos que autorizarían la intervención del ejecutivo; tampoco refiere las condiciones en que deben practicarse los ajustes presupuestales, es decir, si se realizarían, por ejemplo, mediante programas o en forma proporcional a todas la entidades y órganos, de tal manera que los ajustes podrían afectar los programas prioritarios de las entidades u órganos o realizarse exclusivamente respecto de algunos de ellos.

Agrega que los únicos límites que se establecen, corresponden a los previstos en los párrafos segundo, tercero y cuarto, del precepto impugnado, los que se refieren respectivamente, a que los ajustes deberán realizarse “sin afectar preferentemente las actividades institucionales de gasto social” o “transferencias federales o crédito”, así como a la obligación del titular del Ejecutivo Local, de informar a la Asamblea Legislativa por medio de informes trimestrales y al rendir la cuenta pública respecto de los movimientos efectuados, cuando éstos excedan en forma acumulada el diez por ciento del presupuesto anual asignado a cada dependencia, órgano desconcentrado, delegacional o entidad. Hace notar que tratándose del cuarto párrafo del artículo en cuestión, no se prevé la hipótesis respecto de las reducciones que pudieran afectar a órganos autónomos de lo que deriva que aun y cuando la reducción respecto de éstos fuera superior al diez por ciento, el Ejecutivo Local no tendría la obligación de informar a la Asamblea Legislativa.

Finalmente, señala que la obligación de informar a la Asamblea Legislativa no condiciona en forma alguna el ejercicio de la atribución del Ejecutivo Local, sino que se entiende que corresponde a una acción posterior al acto en el que se decreten las reducciones presupuestales.

4.- Por lo que respecta al artículo Quinto Transitorio del Decreto impugnado, señala que se trata de una norma de carácter prohibitivo, ya que establece una limitación de carácter absoluto a la autorización de bonos o percepciones extraordinarias al salario de los servidores públicos de mandos medios y superiores de los órganos a que se refiere el artículo 448 del Código Financiero del Distrito Federal, entre los que se encuentra, el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Conforme está redactado el precepto invocado, el cumplimiento de la norma se encuentra a cargo de los órganos que en cada caso estén facultados para ello, de acuerdo a sus respectivas disposiciones de carácter interno.

Agrega, que en el caso del Tribunal Electoral del Distrito Federal, según se determina en los artículos 128 y 131 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, así como en el 224, párrafo primero y 227, fracción II, incisos t) y z), en relación con el 232, fracción V del Código Electoral del Distrito Federal, corresponde al Pleno de dicho órgano autónomo, autorizar las remuneraciones aplicables a su personal.

Así, el Tribunal Electoral del Distrito Federal, se encuentra obligado a abstenerse de autorizar el pago de los “bonos y percepciones extraordinarias” a que se refiere el artículo Quinto Transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal dos mil seis.

Además señala que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no incluyó en el referido Decreto, elemento alguno que permita delimitar el sentido y alcance de la expresión “bonos y percepciones extraordinarias”.

5.- Que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al aprobar los artículos impugnados, rebasa su esfera de atribuciones, violentando la autonomía constitucional y estatutaria conferida al Tribunal Electoral del Distrito Federal por el Constituyente Permanente y por el Poder Legislativo Federal. Las razones que da en síntesis son las siguientes:

a) El Constituyente Permanente, al expedir el artículo 122, Apartado A, Base Primera, fracción V, inciso f) de la Constitución Federal, en el que se facultó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para expedir las normas que rijan en las elecciones locales, no estableció una atribución ilimitada, sino que expresamente señaló que para ello debía sujetarse a lo establecido en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y a lo dispuesto en los incisos b) al i) en el artículo 116, de la fracción IV de la propia Constitución Federal.

En este sentido, el artículo 116 constitucional en mención, específicamente en el inciso c) de la fracción IV establece que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

b) Señala que desde un punto de vista gramatical, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, define a la autonomía como la “potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”.

Agrega que en ese sentido, tanto las entidades federativas (Estados de la República y Distrito Federal), como los municipios, gozan de cierto grado de autonomía, pues se rigen mediante normas y órganos de gobierno que les son propios, en razón de criterios territoriales.

Destaca que los organismos públicos autónomos, son entidades que ostentan diversos grados de independencia respecto de los tres poderes tradicionales —Legislativo, Ejecutivo y Judicial—, con la peculiaridad de que tienen atribuidas determinadas funciones del Estado.

Refiere que para el tratadista José Luis Caballero Ochoa, “...de forma paralela a los procesos de acotamiento entre poderes, (cheks and balances), de la sociedad y los actores políticos hacia los poderes, han surgido en el constitucionalismo contemporáneo los llamados órganos constitucionales autónomos, cuya característica fundamental es precisamente su pertenencia al Estado pero sin depender de ninguno de los tres grandes poderes”.

Explica que de acuerdo a los rasgos que se encuentran en diversos ordenamientos jurídicos, es posible referir los siguientes tipos de autonomía:

1) *La autonomía técnica: que es la capacidad de los organismos para decidir en los asuntos propios de la materia que les ha sido asignada;*

2) *La autonomía orgánica: que no dependen jerárquicamente de ningún otro poder o entidad;*

3) *Autonomía financiera-presupuestaria: que gozan de la facultad de definir y proponer sus propios presupuestos y de disponer de los recursos económicos que les sean asignados para el cumplimiento de sus fines;*

4) *Autonomía normativa: que se encuentran facultados para emitir los reglamentos, políticas, lineamientos y, en general, todo tipo de normas relacionadas con su organización y administración internas;*

5) *La autonomía de funcionamiento: es una combinación de los otros tipos de autonomía, ya que implica que los organismos cuenten con la capacidad de realizar, sin restricción o impedimento alguno, todas las actividades inherentes a sus atribuciones o facultades, lo cual involucra, en cierta forma, tanto a la autonomía técnica, como a la orgánica, la financiera-presupuestal y la normativa;*

6) *Y por último, la autonomía plena: que implica una autonomía total, es decir, una auténtica posibilidad de gobernarse sin acotación o subordinación externas, sin embargo, tal género de autonomía no existe propiamente, pues cuando se hace alusión a ella, siempre es con alguna limitante. Menciona como ejemplo que los artículos 116, fracción V, y 122, Apartado C, Base Quinta de la Constitución Federal, establecen tribunales de lo contencioso administrativo para los Estados de la República y para el Distrito Federal dotados de “plena autonomía”, mencionando que ésta es “para dictar sus fallos” o “para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal”.*

d) *Sostiene que en el orden federal, la Constitución General de la República hace referencia específica a tres entidades que ostentan el título de “autónomas”: 1) el banco central (Banco de México) (artículo 28 párrafo sexto); 2) el Instituto Federal Electoral (artículo 41, fracción III); y 3) la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (artículo 102, apartado B, párrafos primero al cuarto).*

e) *Que además en la propia Constitución Federal existen otras referencias específicas a diversas entidades a las que se les reconoce cierto tipo de autonomía:*

1) *Pueblos y comunidades indígenas (artículo 2o.).*

2) *Universidades e instituciones de educación superior, de acuerdo con las leyes respectivas (artículo 3o., fracción VII).*

3) *Tribunales agrarios (artículo 27, fracción XIX).*

4) *Tribunales de lo contencioso-administrativo, que en la ley respectiva es denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. (artículo 73, fracción XXIX-H).*

5) *Entidad de fiscalización superior de la Federación que en la ley respectiva es denominada como Auditoría Superior de la Federación. (artículo 74, fracción II).*

6) *Autoridades estatales encargadas de organizar y de resolver las controversias en las elecciones en las entidades federativas que en forma genérica son conocidas como Institutos y Tribunales Electorales. (artículo 116, fracción IV, inciso c, y 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f).*

7) *Tribunales estatales de lo contencioso administrativo (artículo 116, fracción V).*

8) *Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal (artículo 122, Apartado C, Base Quinta).*

f) *En el mismo sentido, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, expedido por el Congreso de la Unión, reconoce autonomía a las entidades siguientes:*

1) *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al que se le atribuye “plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y la Administración Pública del Distrito Federal” (artículo 9).*

2) *Los órganos político-administrativos —popularmente conocidos como Delegaciones Políticas— que gozan de “autonomía funcional” y “autonomía de gestión” (artículos 12, fracción III, y 112, párrafo segundo).*

3) *Instituto Electoral del Distrito Federal (artículo 123).*

4) *Tribunal Electoral del Distrito Federal (artículo 128).*

Agrega que igual suerte corre la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, ya que de conformidad con el artículo 2o. de su Ley Orgánica, dicha entidad también goza de autonomía en el Distrito Federal.

g) *Que de conformidad con el artículo 448 del Código Financiero del Distrito Federal (artículo 385, antes de la reforma publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el veintiséis de diciembre de dos mil tres), gozan de autonomía para la elaboración de su presupuesto: 1) la Asamblea Legislativa, 2) el Tribunal Superior de Justicia, 3) las autoridades electorales (Instituto y Tribunal Electoral), 4) la Comisión de Derechos Humanos, 5) el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, 6) la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, 7) el Instituto de Información Pública y 8) la Universidad de la Ciudad de México, todos del Distrito Federal.*

h) *Por su parte, el artículo 490 del Código Financiero del Distrito Federal, establece que los organismos públicos mencionados manejarán, administrarán y ejercerán su presupuesto, debiendo sujetarse a sus propias leyes, así como a las normas que al respecto emitan, en congruencia con lo previsto en el propio Código y demás normatividad en la materia.*

i) Asimismo, en el artículo 492, párrafo primero, del mencionado Código, se dispone que los organismos aludidos, en el ejercicio de su gasto podrán efectuar las adecuaciones necesarias para el mejor cumplimiento de sus programas, previa autorización de su órgano competente y de acuerdo a la normatividad correspondiente, sin exceder sus presupuestos autorizados.

j) Que del análisis de las características que según diversos autores deben tener los organismos públicos autónomos, concluye que este tipo de organismos gozan de las características siguientes:

1) Independencia jurídica de los poderes del Estado (autonomía orgánica y funcional).

2) Atribución de una o varias funciones del Estado (autonomía técnica).

3) Facultad para expedir las normas que los rigen (autonomía normativa).

4) Capacidad para definir sus necesidades presupuestales y para administrar y emplear los recursos económicos que les sean asignados (autonomía financiera-presupuestal y administrativa).

k) Que la autonomía es una especie de descentralización de funciones en un grado extremo, no sólo de la administración pública, sino de los poderes forales del Estado, con el propósito de evitar cualquier injerencia que eventualmente pudiera afectar el adecuado funcionamiento del órgano.

La autonomía encuentra su explicación en diversos motivos entre los cuales se pueden mencionar los siguientes:

1) La necesidad de contar con un ente especializado técnica y administrativamente;

2) La urgencia de enfrentar los defectos perniciosos de la partidocracia;

3) La conveniencia de un órgano específico que ejecute las tareas que no deben ser sujetas a la coyuntura política pero que son parte de las atribuciones naturales del Estado; o bien.

4) En el caso de las autoridades electorales, la necesidad de contar con las máximas garantías de imparcialidad en los procesos electorales.

Así concluye que un auténtico órgano autónomo, cuenta con especialización en su área y que no se guía por intereses partidistas o situaciones coyunturales, sino con estricto apego a la legalidad.

En el caso la autonomía de la que gozan las autoridades electorales federales y locales, debe entenderse como aquella potestad constitucional de la que dentro del estado, gozan estas instituciones, para regir los intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos propios, sin excluir, la subordinación a las normas emitidas por el poder público superior, esto es, el acatamiento estricto a las políticas pronunciadas por el órgano revisor constitucional.

Cita en apoyo la tesis-S3EL 094/2002, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: "INSTITUTOS U ORGANISMOS ELECTORALES. GOZAN DE PLENA AUTONOMIA CONSTITUCIONAL".

Añade que en la medida que un órgano tenga independencia respecto de los poderes tradicionales y se evite cualquier injerencia gubernamental o de otra índole, se asegura y garantiza su autonomía, siempre en estricto apego al principio de legalidad, pues la limitante de la autonomía radica precisamente en que sus actos se encuentren apegados a dicho principio.

Sostiene que la autonomía por definición, conlleva la posibilidad para los entes que gozan de esta cualidad, de regir su vida interior mediante normas y órganos propios, sin desconocer o vulnerar el texto legal.

m) Aduce que junto con la autonomía y la independencia, se encuentra el principio de legalidad al que se encuentran sujetos todas las autoridades, incluidas las electorales, según se desprende de los artículos 116, fracción IV, incisos b) y d) de la Constitución Federal, 128 y 134 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, así como 3o., párrafo segundo, 222 y 248 del Código Electoral del Distrito Federal.

Incluso los órganos autónomos cuya existencia está prevista constitucionalmente, como el Tribunal Electoral del Distrito Federal, están obligados a emitir sus actos y resoluciones con absoluto apego a las disposiciones legales vigentes.

Cita en apoyo la tesis-S3EL 034797, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD CONSTITUCIONAL ELECTORAL. ESTA VIGENTE PARA TODOS LOS ESTADOS, DESDE EL 23 DE AGOSTO DE 1996".

Agrega que la autonomía consagrada constitucionalmente a favor del Tribunal Electoral del Distrito Federal, reiterada en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y en el Código de la materia, aunque en principio y por definición implica la posibilidad de autorregularse, debe entenderse y ejercitarse en congruencia con las disposiciones legales que le sean aplicables.

n) Que para la ejecución del gasto público, el Tribunal Electoral del Distrito Federal debe ajustarse a las previsiones del Código Financiero del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en sus artículos 457, fracción VI y 458.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 490 al 493 de dicho ordenamiento, el referido Tribunal cuenta con autonomía para manejar, administrar y ejercer su presupuesto, debiendo ajustarse a sus propias leyes, así como a las normas que al respecto se emitan en congruencia con lo previsto en dicho código, siempre y cuando no se opongan a las normas que rigen su organización y funcionamiento, los cuales son la Constitución Federal, Estatuto de Gobierno, Código Electoral del Distrito Federal y el Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Concluye que el régimen construido desde la Constitución Federal, se orienta a garantizar al máximo la autonomía de los órganos como en el caso, de tal suerte que no se presente intromisión alguna por parte de los poderes o autoridades ejecutivas y legislativas, como se autoriza por parte de la Asamblea Legislativa a través de las normas cuya inconstitucionalidad se reclama.

Dicha autonomía involucra por supuesto la capacidad de decidir respecto de la administración de los recursos que le son asignados, así como la garantía de que los mismos no podrán ser reducidos ni de ninguna manera podrá limitarse su ejercicio.

o) Que resulta evidente la inconstitucionalidad de los preceptos combatidos, habida cuenta que, soslayando la autonomía atribuida constitucionalmente al Tribunal Electoral del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, con la aprobación de dichos preceptos:

1) Autoriza la intromisión del titular del Ejecutivo Local, a través de dos de sus órganos dependientes, facultándolo para interpretar y dictar las medidas conducentes para la aplicación del Decreto de Presupuesto de Egresos, otorgando carácter vinculatorio a dichas determinaciones, entre otros, para el caso del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

2) Permite la intromisión del titular del Ejecutivo Local al facultarlo para disminuir el presupuesto asignado a los órganos autónomos, en forma unilateral, sin mediar procedimiento ni formalidad alguna, ni autorización por parte del propio órgano legislativo.

3) Restringe la facultad del Tribunal Electoral del Distrito Federal para administrar su presupuesto, específicamente en el aspecto relativo a la manera de remunerar a sus servidores públicos, mediante la prohibición de determinado género de pagos, como es el de bonos y percepciones extraordinarias.

p) Que la circunstancia de que la Asamblea Legislativa esté facultada para aprobar los recursos presupuestales del Tribunal Electoral del Distrito Federal, no la autoriza a definir mediante normas de carácter presupuestal, la manera de ejercer esos recursos.

De igual manera, aunque la Asamblea Legislativa esté facultada para determinar los montos de asignación presupuestal del Tribunal Electoral del Distrito Federal, en modo alguno puede otorgar una facultad omnimoda al titular del Ejecutivo Local, para que éste “ad libitum” pueda restringir, limitar, disminuir o afectar dicha asignación; menos aun cuando dicha facultad no está sujeta a regla alguna, de tal suerte que pudiera constituir un instrumento de presión en contra del Tribunal Electoral, (órgano autónomo), en el supuesto de que se le pudiera conminar a resolver algún asunto de trascendencia en determinado sentido, bajo la amenaza de que pudiera operarse una reducción a su presupuesto en caso de no acceder a tal pretensión, con lo que, con el simple hecho de la expedición de normas como las que combaten, se pone en riesgo en grado extremo la autonomía y la independencia de que constitucionalmente está investido dicho órgano jurisdiccional.

q) Que la atribución que se otorga a diferentes entidades del Ejecutivo Local para que interpreten las disposiciones del Decreto y establezcan las “medidas conducentes para su correcta aplicación”, constituyen para el Tribunal Electoral, una situación de sometimiento a la potestad de dichas entidades, lo cual contraría la autonomía e independencia de que goza.

r) Que en el mismo sentido, la prohibición contenida en el artículo Quinto Transitorio del Decreto impugnado, constituye una afectación a la autonomía del Tribunal Electoral, toda vez que limita la manera en que pueden conducirse las relaciones laborales de dicha institución con sus servidores públicos, específicamente por lo que se refiere a su remuneración.

Al respecto resalta que en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, estatutarias y legales, el Tribunal Electoral del Distrito Federal se encuentra obligado a desahogar durante los procesos electorales y de participación ciudadana las cargas de trabajo que se le presenten, dentro de los plazos establecidos en la normatividad correspondiente, la cual, entre otras cuestiones, establece que durante esos periodos todos los días y horas deben considerarse como hábiles (artículo 251 del Código Electoral del Distrito Federal).

Tal circunstancia especial ha sido objeto de reconocimiento por parte del legislador federal, quien en el caso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha dispuesto en el artículo 226 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que “durante los procesos electorales, no se pagarán horas extras, pero se preverán en el presupuesto las compensaciones extraordinarias que deban otorgarse a los servidores y personal del Tribunal, de acuerdo con los horarios y cargas de trabajo que hubiesen desahogado”.

No obstante lo anterior, en el caso del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, lejos de reconocer esta circunstancia, con el artículo Quinto Transitorio del Decreto impugnado cierra cualquier posibilidad a la justa retribución a los servidores públicos del Tribunal Electoral del Distrito Federal que participen en los procesos electorales, violando la autonomía de que debe gozar dicho tribunal.

Agrega que la disposición mencionada, al impedir al Tribunal Electoral remunerar a sus servidores públicos, afectando sus condiciones de vida y su bienestar como personas humanas, hace necesario que se establezca el remedio constitucional. Cita en apoyo la Tesis de Jurisprudencia P./J.101/99 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION INCLUYE TAMBIEN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ORGANOS DE PODER”.

6.- Señala que el sentido que se da a los artículos 3o., 35 y Quinto Transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos, cuya invalidez impugna, es lesivo de la esfera de competencia del Tribunal Electoral del Distrito Federal, lo que trastoca el texto del artículo 49 de la Constitución Federal, por la intromisión que tiene la Asamblea Legislativa a través de la facultad que concede al titular del Ejecutivo Local, para que esté por conducto de la Secretaría de Finanzas y de la Contraloría General, decida mediante la prohibición contemplada en el artículo Quinto Transitorio el manejo del presupuesto asignado, con serio perjuicio de la autonomía que le asiste al Tribunal Electoral del Distrito Federal, establecida en el artículo 490 del Código Financiero del Distrito Federal.

La prohibición de que se reúnan en una sola persona u órgano dos o más poderes tiene una explicación que se dio en el origen del mencionado artículo 49 de la Constitución Federal. Cita en apoyo la tesis aislada, de rubro: "DIVISION DE PODERES. INTERPRETACION CAUSAL Y TELEOLOGICA DE LA PROHIBICION CONTENIDA EN EL TEXTO DEL ARTICULO 49 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA A QUE EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE DEPOSITARSE EN UN INDIVIDUO".

El sistema constitucional de división de poderes, ha sido objeto de evolución, por lo cual siendo en su inicio de carácter rígido, actualmente es flexible, sin que ello signifique que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial puedan, motu proprio, arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben a otro poder; pues para que sea válido, desde el punto de vista constitucional, que uno de los poderes de la unión ejerza funciones propias de otro poder, es indispensable, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Constitución Federal o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas, y en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta.

Cita en apoyo a lo anterior la tesis de la otrora Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "DIVISION DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARACTER FLEXIBLE".

CUARTO. Artículos constitucionales que el poder actor señala como violados. Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que la parte actora considera violados son: 49, 116, fracción IV, inciso c), y 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f).

QUINTO. Trámite de la controversia. Por acuerdo de catorce de febrero de dos mil seis, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número 31/2006 y por razón de turno designó como instructor al Ministro José Ramón Cossío Díaz.

Mediante acuerdo de veinte de febrero de dos mil seis, el Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional, y reconoció con el carácter de demandadas únicamente a la Asamblea Legislativa y al Jefe de Gobierno, ambos del Distrito Federal, a las que ordenó emplazar. Finalmente ordenó dar vista al Procurador General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

SEXTO.- Contestaciones de demanda.

Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal al rendir su contestación manifestó, en síntesis, lo siguiente:

A).- No se agotó la vía legalmente prevista por la solución del conflicto, por lo que debe sobreseer el presente asunto en términos de los artículos 108 y 130 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establecen que cualquier controversia de carácter competencial-administrativo deberá ser resuelta por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, situación que en la especie no ha acontecido pues dicho Tribunal Electoral del Distrito Federal no ha agotado dicha vía.

Cita en apoyo a lo anterior las tesis de jurisprudencia de rubros: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ALCANCE DE LA EXPRESION 'MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA' PARA EL EFECTO DEL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA" y "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO NO SE HAYA PROMOVIDO PREVIAMENTE EL RECURSO O MEDIO DE DEFENSA LEGALMENTE PREVISTO PARA RESOLVER EL CONFLICTO O, SI HABIENDOLO HECHO, ESTA PENDIENTE DE DICTARSE LA RESOLUCION RESPECTIVA".

Al respecto, destaca que con criterio similar la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió sobreseer la controversia constitucional 15/2004, promovida por el Municipio de Juárez, Estado de Chihuahua, fallada el veintinueve de septiembre de dos mil cuatro, siendo ponente el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

B).- Que con fundamento en los artículos 19, fracción VIII, 20, fracción II, y 22, fracción VII de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 105, fracción I de la Constitución Federal, la presente controversia constitucional debe sobreseer, al apoyarse en meras cuestiones de legalidad y no de constitucionalidad.

Seña que el artículo 105, fracción I, inciso k) de la Constitución Federal establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias constitucionales que se susciten entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, situación que no acontece en la especie, toda vez que la parte actora se limita a realizar manifestaciones que versan sobre cuestiones de legalidad, mismas que resultan inoperantes en esta instancia.

Agrega que el objeto de la demanda de controversia constitucional, de acuerdo con los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de la propia doctrina, es preservar los límites que la Constitución establece entre entes Federados, permitiendo para ello, la impugnación de actos y disposiciones generales que afecten las respectivas facultades de cualquiera de los diferentes niveles de gobierno, o que de alguna manera se traduzcan en una invasión a su ámbito competencial, provocada por otro nivel de gobierno, situación que no acontece en la presente controversia constitucional.

Así, concluye que el acto que reclama la parte actora, no puede ser materia de controversia constitucional ya que lo que se plantea se reduce a cuestiones de legalidad administrativa y no de constitucionalidad.

C).- Que de conformidad con artículos 19, fracción VIII y 20, fracción II de la Ley Reglamentaria de la materia, se debe sobreseer la presente controversia constitucional en razón de que la parte actora, no formula verdaderos conceptos de invalidez que acrediten la inconstitucionalidad de los actos que reclama, máxime que no expresa la causa de pedir, señalando la lesión o agravio que estima le causa el acto, resolución o ley controvertida, y los motivos que lo originaron.

Agrega que la parte actora no acredita los motivos que originan las lesiones o agravios que dichas normas producen a su esfera jurídica, mismos que tendrían que estar vinculados a los principios constitucionales que estima vulnerados en su perjuicio.

No obstante que la demandante expone una serie de argumentos con base en los que pretende sustentar la supuesta violación de las normas constitucionales que invoca, lo cierto es que dichos argumentos o conceptos de invalidez no constituyen motivos que demuestren la existencia del agravio causado a su esfera jurídica, toda vez que las manifestaciones que vierte, no son razonamientos que demuestren la inconstitucionalidad de los actos que reclama.

Cita en apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERES LEGITIMO PARA PROMOVERLA".

2.- Aduce que resulta ineficaz e infundado, lo manifestado por la parte actora en su primer concepto de invalidez, en el sentido de que los artículos 3o., 35 y Quinto Transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal dos mil seis, violan lo dispuesto en el artículo 122, Apartado C, Base Primera fracción V, inciso f), en relación con el artículo 116, fracción IV, inciso c) de la Constitución Federal, por lo siguiente:

a) Las disposiciones constitucionales que la parte actora estima violadas, son de contenido netamente electoral, siendo que las disposiciones que supuestamente vulneran en su perjuicio dichas normas constitucionales, son de contenido puramente presupuestal, y cuyo objeto es precisamente la correcta aplicación del presupuesto de egresos, así como garantizar la eficacia, transparencia y disciplina en el ejercicio de los recursos públicos.

b) Destaca que los artículos impugnados, contrariamente a lo que pretende sostener la promovente, constituyen el mecanismo eficaz para garantizar la existencia de una estructura funcional que permite al Distrito Federal ejercer las acciones de gobierno y hacer uso adecuado de los recursos económicos, salvaguardando en todo momento que se eviten los actos de corrupción, la optimización del aparato gubernamental, la eficiencia de la gestión en todas las áreas del gobierno, y sobre todo de la transparencia en el ejercicio del presupuesto.

Añade que la inoperancia de los argumentos de la actora se hace manifiesta en tanto que no precisa cómo es que las normas controvertidas transgreden los preceptos constitucionales invocados, y de qué forma se agravia su esfera jurídica de intereses.

c) Sostiene que lo referido por la parte actora en el sentido de que el diverso artículo 35 del Decreto de Presupuesto de Egresos de referencia, no prevé procedimiento alguno para decretar la disminución presupuestal que se refiere en el mismo, resulta inatendible, pues la parte actora no puede pretender que se declare la invalidez constitucional de dicho precepto, por el hecho de no precisarse el procedimiento a seguir a que el mismo se refiere, pues además, ello no importa violación alguna a normas constitucionales, ni causa agravio o perjuicio a la demandante.

d) Aduce que es infundado lo manifestado por la parte actora en el sentido de que el artículo Quinto Transitorio impugnado, constituye una norma de carácter prohibitivo.

Porque si bien es cierto que, la parte actora entre otros órganos, manejará, administrará y ejercerá de manera autónoma su presupuesto, también lo es que para tal efecto se debe sujetar a sus propias leyes, así como a las normas que al respecto se emitan en congruencia con lo previsto en dicho código y demás normatividad de la materia, como en el caso lo es el propio presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal dos mil seis, de ahí que no exista contravención alguna. Que además la medida que se está tomando, se encuentra ajustada a derecho, pues de conformidad con el artículo 30, fracción XIV de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal tiene la atribución de controlar el ejercicio del presupuesto de egresos del Distrito Federal y evaluar el resultado de su ejecución, de ahí que la norma de referencia más que una norma prohibitiva sea una norma de control y previsión que tiene sustento legal, aunado a que es en beneficio de las finanzas públicas del Distrito Federal, es decir, se tiene una relación directa con el manejo sano y adecuado del presupuesto.

Agrega que se puede aplicar por analogía el criterio en el sentido de que en el presente caso no se está frente a normas prohibitivas, sino por el contrario, frente a normas especiales que aun y cuando se aplican a una o a varias categorías de personas relacionadas con hechos, situaciones o actividades específicas, sí se encuentran investidas de las características de generalidad, abstracción y permanencia, dado que se aplican a todas las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones, entidades y órganos autónomos del gobierno del Distrito Federal, que se coloquen en esa hipótesis y no están dirigidas a un grupo de ellas individualmente determinado, además de que su vigencia jurídica pervive después de aplicarse a un caso concreto para regular los casos posteriores en que se actualicen los supuestos contenidos en ellas, no transgrediendo la Constitución Federal.

Cita por analogía las siguientes tesis jurisprudenciales, de rubros: "LEYES PRIVATIVAS. SU DIFERENCIA CON LAS LEYES ESPECIALES"; "INSTITUCIONES DE CREDITO. EL ARTICULO 68 DE LA LEY RELATIVA NO CONSTITUYE UNA DISPOSICION DE CARACTER PRIVATIVO Y, POR ENDE, NO CONTRARIA LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 13 CONSTITUCIONAL"; "MENORES INFRACTORES. LA LEY DE PREVENCIÓN SOCIAL Y TRATAMIENTO DE MENORES DEL ESTADO DE MEXICO, NO ES UNA LEY PRIVATIVA"; así como la tesis aislada, de rubro: "INSTITUCIONES DE CREDITO. EL ARTICULO 68 DE LA LEY RELATIVA NO CONSTITUYE UNA DISPOSICION DE CARACTER PRIVATIVO Y, POR ENDE, NO CONTRARIA LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 13 CONSTITUCIONAL".

e) Por otra parte, aduce que en relación a que en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal dos mil seis, no se incluyó el sentido y el alcance de la expresión "bonos y percepciones extraordinarias", dicha manifestación deviene inoperante, ya que si bien la claridad de las leyes constituye uno de los imperativos apremiantes y necesarios para evitar o disminuir su vaguedad, ambigüedad, confusión y contradicción, lo cierto es que ninguno de los preceptos que integran la Constitución Federal establece como requisito para el legislador ordinario, el que en cada uno de los ordenamientos secundarios que expida, defina los vocablos o locuciones ahí utilizados, como acontece con el presente Decreto de Presupuesto de Egresos.

Afirma que las leyes no son diccionarios y la exigencia de un requisito así, tornaría imposible la función legislativa, pues la redacción de las leyes en general, se traduciría en una labor interminable y nada práctica, lo que acarrearía como consecuencia, que no se cumpliera de manera oportuna con la finalidad que se persigue con dicha función, por lo que es incorrecta y por tanto, inoperante, la apreciación de la parte actora.

Señala además que del análisis de lo dispuesto por los artículos 72, inciso f) y 94, párrafo séptimo de la Constitución Federal, se advierte el reconocimiento, por parte de nuestro sistema jurídico, de la necesidad de que existan métodos de interpretación jurídica que, con motivo de las imprecisiones y oscuridades que puedan afectar a las disposiciones legales, establezcan su sentido y alcance, pero no condiciona su validez al hecho de que sean claras en los términos que emplea.

Cita en apoyo a lo anterior, las tesis aisladas, de rubros: "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO PUEDE DERIVAR DE LA FALTA DE DEFINICION DE LOS VOCABLOS O LOCUCIONES AHI UTILIZADOS, EN QUE EL LEGISLADOR PUEDA INCURRIR" y "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE LOS VICIOS EN LA REDACCION Y PRECISION DE TERMINOS EN QUE EL LEGISLADOR ORDINARIO PUEDA INCURRIR".

3.- Que el concepto de invalidez en el que la parte actora argumenta que los artículos cuya invalidez demanda trastocan el artículo 49 constitucional, carece de fundamento legal alguno por lo siguiente:

a) Si bien de conformidad con el artículo 490 del Código Financiero del Distrito Federal, la parte actora, entre otros órganos, manejará, administrará y ejercerá de manera autónoma su presupuesto, también lo es que para tal efecto se debe sujetar a sus propias leyes, así como a las normas que al respecto se emitan en congruencia con lo previsto en dicho código y demás normatividad de la materia, como en el presente caso lo es el propio Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal dos mil seis, de ahí que no exista contravención alguna.

b) Que carece de fundamento legal alguno y es infundada la manifestación de la parte actora en la que señaló que con la atribución de facultades que delega la Asamblea Legislativa del Distrito Federal al Ejecutivo local por conducto de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal y de la Contraloría General, se contraviene el artículo 49 de la Constitución Federal.

Señala que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no otorga sin fundamento alguno al Ejecutivo del Distrito Federal por conducto de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, las atribuciones que la parte actora controvierte, máxime que pierde de vista que dichas atribuciones le son delegadas debido a que se refieren a aspectos técnicos y operativos en materias específicas, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública.

Cita en apoyo a lo anterior, las tesis de rubros: "COMISION NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS. EL ARTICULO 108, FRACCION IV DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS, QUE LA FACULTAN PARA EXPEDIR REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS, NO VIOLA LOS ARTICULOS 49 Y 89, FRACCION I DE LA CONSTITUCION FEDERAL" y "MARCAS. LA DECLARACION DE NULIDAD DEL REGISTRO RELATIVO POR EL INSTITUTO MEXICANO DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL, NO IMPLICA UNA INVASION EN LAS FUNCIONES DEL PODER JUDICIAL EN EL DESEMPEÑO DE SUS TAREAS JURISDICCIONALES".

B) Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al rendir su contestación a la demanda, manifestó, en síntesis, lo siguiente:

1.- Que con fundamento en el artículo 12 de la Ley Reglamentaria de la materia, promueve "incidente de falta de legitimación de la parte actora" para interponer la presente controversia constitucional, en razón de que el ejercicio de los medios de control constitucional previstos en las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, es facultativo de los órganos y poderes citados en dichos numerales e inherente a los titulares de los mismos que ostentan su representación en términos de las atribuciones que les confieren las leyes que los rigen, hipótesis constitucional que no reúne la parte actora en la presente controversia, por lo siguiente¹:

a) Aduce que el artículo 105, fracción I de la Constitución Federal determina las hipótesis de procedencia de las controversias constitucionales, quienes pueden constituirse en parte en un procedimiento de esta naturaleza.

b) Señala que del contenido del artículo 122 de la Constitución Federal, se advierte claramente que el constituyente permanente encomendó el gobierno del Distrito Federal a los Poderes Federales y a los órganos de carácter local como son: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

Agrega que dicha distribución de poderes está plasmada en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, concretamente en sus artículos 7o. y 8o., con lo que se confirma que los órganos de gobierno del Distrito Federal, constitucional y estatutariamente reconocidos son: La Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

c) Que para el caso de suscitarse una controversia en donde el Distrito Federal o uno de sus órganos sea parte, el propio constituyente permanente estableció la competencia exclusiva del Supremo Tribunal de Justicia de la Nación, y además definió los requisitos de procedencia y las hipótesis jurídicas, mismas que están debidamente plasmadas en los artículos 29 y 31 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Del contenido de tales preceptos legales se advierte que la esencia jurídica de las controversias constitucionales consiste en dirimir los conflictos que lleguen a suscitarse entre los poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial a nivel federal) y los que surjan entre éstos y los órganos locales de gobierno del Distrito Federal (Asamblea Legislativa, Jefe de Gobierno y Tribunal Superior de Justicia).

d) En este contexto, el Tribunal Electoral del Distrito Federal no ha alcanzado la jerarquía constitucional de un órgano de gobierno, pero tampoco forma parte de alguno de esos tres órganos de gobierno local como son: la Asamblea Legislativa, la Administración Pública y el Tribunal Superior de Justicia, situación que lo deja al margen inclusive de la legitimación activa para promover controversia constitucional alguna.

e) Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado que la legitimación activa en controversias constitucionales, es la facultad que tienen los órganos primarios u originarios del Estado para reclamar la invalidez de normas generales o actos que vulneren el ámbito de competencia establecido exclusivamente para ellos por la Ley Suprema. Dichos órganos son:

1) La Federación, los Estados de la República, los Municipios y el Distrito Federal; mismos que corresponden a los niveles de gobierno establecidos por el poder constituyente;

2) El Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, por cualesquiera de sus Cámaras o de la Comisión Permanente (poderes federales);

3) Los poderes de algún Estado de la República (poderes locales), y;

4) Los órganos de gobierno del Distrito Federal (Asamblea Legislativa, Jefe de Gobierno y Tribunal Superior de Justicia).

Cita en apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACION ACTIVA Y LEGITIMACION PASIVA".

f) Señala además que el artículo 10, fracción I de la Ley Reglamentaria de la materia, establece en su fracción I, quienes pueden ser parte en una controversia constitucional, supuestos entre los que no se ubica el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Así, concluye que el Tribunal Electoral del Distrito Federal no reúne la calidad requerida por la fracción I del artículo 105 constitucional, en razón de que es un órgano derivado del Estado, por lo que carece de legitimación para promover una acción constitucional que no lo tutela.

Cita en apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA TUTELA JURIDICA DE ESTA ACCION ES LA PROTECCION DEL AMBITO DE ATRIBUCIONES QUE LA LEY SUPREMA PREVE PARA LOS ORGANOS ORIGINARIOS DEL ESTADO", así como la tesis aislada, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACION EN LA CAUSA Y EN EL PROCESO".

g) Agrega que el Tribunal Electoral del Distrito Federal, es un órgano derivado que carece de legitimación para promover la presente controversia constitucional, pues fue creado por el poder reformador en un ordenamiento local como lo es el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

¹ Cabe señalar que mediante auto de siete de abril de dos mil cinco el Ministro instructor determinó no admitir el referido incidente, auto que causó estado y se encuentra firme ya que no fue recurrido.

En este sentido señala, que la presente vía en la que pretende hacer valer una presunta violación a preceptos constitucionales, no es la idónea para tal efecto pues el órgano electoral local actor fue creado mediante una norma secundaria del Estado.

En apoyo a lo anterior cita la tesis de jurisprudencia, de rubro: "SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACION PASIVA EN LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO".

h) Que la controversia constitucional como medio de control de la constitucionalidad tiene como fin preservar el sistema de distribución de competencias entre los diversos niveles de gobierno y entre los diversos poderes del Estado. Sin embargo, en el caso si bien es cierto que el Tribunal Electoral del Distrito Federal es un órgano público autónomo, máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y dotado de plena jurisdicción, en términos de lo que disponen el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y el Código Electoral del Distrito Federal; no resulta menos cierto que de conformidad con lo dispuesto por la fracción I del artículo 105 constitucional, así como de lo dispuesto en el artículo 10, fracción I de la Ley Reglamentaria de la materia, se advierte que no todo órgano público puede acudir a ese medio de control constitucional, ni que cualquier acto puede ser materia de impugnación por esa vía.

Cita en apoyo a lo anterior, la tesis aislada de rubro: "ORGANISMOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS. NO ESTAN LEGITIMADOS PARA PROMOVER CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES".

i) Concluye que la falta de legitimación del Tribunal Electoral del Distrito Federal constituye una causa de improcedencia que lleva a sobreseer la presente controversia constitucional, de conformidad con los artículos 19, fracción VIII en relación con el artículo 20, fracción II de la Ley Reglamentaria de la materia.

Cita en apoyo a lo anterior, la tesis aislada, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FALTA DE LEGITIMACION DE LA PARTE ACTORA CONSTITUYE CAUSA DE IMPROCEDENCIA", y la tesis de jurisprudencia de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ORDEN PUBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE PREVEN LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO INSTITUIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL".

2.- Que ad cautelam, contesta la demanda y señala que los "hechos" citados por la parte actora con los números 1 al 8 de su escrito de demanda son ciertos, sin embargo, por sí mismos no generan ninguna invasión de competencias. Además agrega que el hecho marcado con el numeral 9, ni lo afirma ni lo niega, por no ser propio.

3.- Sostiene que los artículos impugnados son constitucionales, toda vez que se emitieron con estricto apego al procedimiento y facultades que para ello establecen los artículos 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso b) de la Constitución Federal; y 42, fracción II; vigentes en la fecha en que se realizaron los actos que se impugnan, por lo que no se contraviene ninguno de los preceptos legales contenidos en la Constitución Federal.

Agrega, en ese contexto, que al ser competente la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para emitir los actos que reclama la parte actora y que éstos se apegaron en todo momento a la constitucionalidad y legalidad de la Constitución Federal, así como a los ordenamientos sustantivos, resulta inobjetable que los mismos son constitucionalmente válidos y en consecuencia producen los efectos jurídicos inherentes a su naturaleza en forma definitiva e inalterable.

4.- Que el primero de los conceptos de invalidez es infundado e improcedente, porque de la forma en que se encuentra planteado, se advierte que la parte actora lo formula como si se tratara de una acción de inconstitucionalidad, planteando que los preceptos legales del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio dos mil seis, que impugna, contravienen lo dispuesto en el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f) en relación con el 116, fracción IV, inciso c) de la Constitución Federal.

Cita como apoyo a su argumento la tesis de jurisprudencia de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL".

Agrega que lo anterior no tendría relevancia alguna, sino fuera por cuestiones de carácter elemental, como son:

a) La parte actora en relación con el artículo 3o. del Decreto de Presupuesto de Egresos que impugna, no logra acreditar invasión de competencias en que supuestamente se constituye del contenido de dicho numeral al facultar a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal a interpretar las disposiciones contenidas en el propio decreto de Presupuesto de Egresos para los efectos administrativos y establecer con la participación de la Contraloría General del Distrito Federal las medidas conducentes para su correcta aplicación; pero más aún, no logra establecer el agravio directo e inmediato que le causa tal precepto legal.

Asegura que la parte actora no señala que la intervención que dicho precepto legal otorga a la Contraloría General del Distrito Federal, es "en el ámbito de su competencia", por lo que su intervención no es obligatoria para el caso del Tribunal Electoral del Distrito Federal, en razón de que este cuenta con un órgano de control administrativo que es precisamente su Contraloría Interna.

Señala que si bien es cierto que el Tribunal Electoral del Distrito Federal es un órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, dotado de plena jurisdicción en términos de lo dispuesto por los artículos 128 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 222 del Código Electoral del Distrito Federal, también lo es que los artículos 130 y 131 del propio Estatuto y 223 del Código en cita, establecen que el Tribunal Electoral se regirá para su organización, funcionamiento y control por las disposiciones constitucionales relativas del Estatuto de Gobierno, las de dicho Código Electoral del Distrito Federal y las de su Reglamento Interior.

En este orden concluye que el promovente de la controversia constitucional, si bien es cierto es un órgano autónomo con patrimonio propio, esto no significa que su actuación esté libre y exenta de control, ya que su funcionamiento y las facultades de autoridad electoral que desempeña están garantizados y controlados a favor de los gobernados y de la administración pública, así pues, el Tribunal Electoral del Distrito Federal, se encuentra sujeto entre otras disposiciones a la Ley del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio de dos mil seis, sin que ello implique una invasión de competencias en detrimento de sus facultades exclusivas otorgadas por la legislación que regula sus funciones.

b) Sostiene, que por lo que se refiere al artículo 35 impugnado, la parte actora se ubica exclusivamente en una situación hipotética para argumentar la presunta inconstitucionalidad de dicho precepto, pero no en una situación real o de hecho que invada la división de competencias establecidas como principio fundamental en nuestra Constitución Federal, ya que en su escrito de demanda literalmente dice: "...En congruencia con lo anterior, de presentarse la hipótesis, los sujetos pasivos de la norma..." (sic).

Aduce que en el caso concreto no existe la constitución de un agravio directo a la situación presupuestal de la parte actora y por ende la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal no ha notificado o realizado ajuste alguno que corresponda al presupuesto autorizado para el Tribunal Electoral del Distrito Federal. Así, señala que se esta en presencia de actos futuros de realización incierta, cuya ejecución es remota y no inminente, razón por la cual no existe agravio alguno, ni transgresión a la división de competencias, esencia de la controversia constitucional.

c) Señala que la parte actora no acredita que el artículo Quinto Transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio de dos mil seis, "violente" la autonomía constitucional y estatutaria que le conceden a dicho Tribunal Electoral los propios ordenamientos, ni que se vulnere su autonomía funcional y plena jurisdicción establecida en el artículo 116, fracción IV, inciso c), toda vez que la limitante para que se autoricen bonos o percepciones extraordinarias a los salarios de los servidores públicos de mandos medios y superiores de los órganos citados en el artículo 448 del Código Financiero del Distrito Federal, entre los que se ubican, los Magistrados del Tribunal actor y sus Directores Generales y de área respectivos, no trascienden a la función sustantiva que tiene encomendada dicho Tribunal, ni mucho menos impide, interviene, influye o limita su plena jurisdicción para conocer y resolver las acciones y recursos que en materia electoral y los procedimientos de participación ciudadana sean planteados por los sujetos que tutela el propio Código Electoral del Distrito Federal.

Apoya su argumento en la exposición de motivos del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal dos mil seis, en lo que concretamente en la página cuarenta y uno, se estableció que el presupuesto autorizado para el Tribunal Electoral del Distrito Federal, contempla las erogaciones conducentes a los procesos electorales que tendrán verificativo en el año, por lo que en ningún momento con las disposiciones contenidas en el artículo Quinto Transitorio del mencionado decreto se afectan las funciones sustantivas de dicho tribunal.

Agrega que tal disposición transitoria tampoco atenta contra la justa retribución y las condiciones de vida y bienestar de los servidores públicos del Tribunal Electoral del Distrito Federal en el ejercicio de sus funciones, toda vez que no se refiere a percepciones de carácter ordinario por el justo desempeño de su trabajo, razón por la cual señala que no resulta aplicable la tesis que cita la parte actora.

5.- Por lo que se refiere al segundo concepto de invalidez, lo califica como infundado e insostenible en el sentido de que no puede considerarse que la Asamblea Legislativa tenga intromisión a través del Titular del Ejecutivo local, ya sea por conducto de la Secretaría de Finanzas o de su Contraloría General, para decidir el manejo del presupuesto asignado al Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Señala que en todo caso, el contenido del artículo transitorio que impugna la actora, deriva de una concurrencia de poderes aplicable a la fiscalización y disciplina del ejercicio de los recursos públicos a las que se encuentran sujetos todos los entes ejecutores de gasto, como lo es el Tribunal Electoral del Distrito Federal, sin que ello implique una invasión de esferas de competencia entre la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el órgano autónomo que promueve la presente controversia.

Cita en apoyo a lo anterior la tesis aislada de rubro: "PODERES DE LA FEDERACION. LAS ATRIBUCIONES DE UNO RESPECTO DE LOS OTROS SE ENCUENTRAN LIMITATIVAMENTE PREVISTAS EN LA CONSTITUCION Y EN LAS LEYES QUE A ELLA SE AJUSTAN".

6.- Considera que ni de hecho ni por ley, el Tribunal Electoral del Distrito Federal forma parte del Poder Judicial local, sino que la propia norma estatutaria y la ley electoral lo considera como un órgano autónomo, máxima autoridad en materia electoral, dotado de plena jurisdicción, sin embargo, constitucionalmente y toda vez que el Distrito Federal no ha alcanzado la equivalencia de un estado federado en términos del artículo 40 de la Constitución Federal, no resulta aplicable literalmente lo dispuesto por el propio artículo 116, fracción IV, inciso c) de la Constitución Federal, toda vez que considerarlo así equivaldría a consolidar la concepción de que el Distrito Federal se asemeja fundamentalmente a un Estado libre y soberano.

En apoyo a lo anterior, cita a contrario sensu la tesis de jurisprudencia, de rubro: "TRIBUNALES ELECTORALES DE LOS ESTADOS. SI SON PARTE DEL PODER JUDICIAL, RIGEN PARA ELLOS LAS REGLAS ESPECIFICAS PREVISTAS EN EL ARTICULO 116, FRACCION III DE LA CONSTITUCION FEDERAL".

7.- Por último, manifiesta que la propia norma reglamentaria del Tribunal Electoral —Código Electoral del Distrito Federal—, limita a los Magistrados Electorales y Directores Generales o equiparables, esto es al personal de mandos medios y superiores, a gozar del otorgamiento de compensación alguna con motivo de las cargas de trabajo derivadas de los procesos electorales, razón por la cual con el artículo quinto transitorio impugnado, no se invade ni se limita competencia ó función alguna, toda vez que el propio artículo 132 de la ley reglamentaria referida, prevé la limitante aludida.

SEPTIMO. Opinión del Procurador General de la República.

El Procurador General de la República al formular su opinión manifestó sustancialmente:

1.- De conformidad con lo dispuesto en el numeral 229, inciso a), del Código Electoral del Distrito Federal, corresponde al magistrado Presidente representar legalmente al Tribunal en los actos jurídicos y administrativos que se requieran para el buen funcionamiento del órgano. En este sentido, y toda vez que el promovente acreditó debidamente su personalidad, se colige que goza de legitimación procesal activa para representar al Tribunal Electoral del Distrito Federal, en términos de la Ley Reglamentaria de la materia.

2.- Aduce que la causa de improcedencia que hace valer la Asamblea Legislativa consistente en que la parte actora carece de legitimación activa para promover la presente vía, por no ser un órgano de los señalados expresamente en los numerales 105 y 122 constitucionales, ni un órgano derivado, por lo que deberá sobreseerse el presente asunto, es infundada porque el artículo 105, fracción I, inciso k) de la Constitución Federal, señala la hipótesis de "dos órganos de gobierno", lo que encuentra su coincidencia con lo referido por el diverso 122 del mismo ordenamiento, este precepto señala que el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, lo cual cobra mayor relevancia si se atiende al hecho de que en el catálogo de órganos jurisdiccionales previstos en dicho Estatuto se encuentra, en el numeral 128, el promovente de la presente vía.

Desprendiéndose del mencionado artículo 128 que el Tribunal Electoral actor es efectivamente un órgano de gobierno de la entidad, en la medida en que realiza la función judicial a que se refiere el artículo 122 de la Constitución Federal; luego si es un órgano judicial y éste a su vez es un órgano de gobierno, se actualiza como consecuencia la hipótesis establecida en el inciso k) de la fracción I del precepto 105 de la Constitución Federal.

Agrega que el Tribunal Electoral reúne las características de autonomía y no depende jerárquicamente de otro órgano o poder, por lo que se constituye entonces como un verdadero órgano de gobierno, que goza de independencia al ejercer las atribuciones de que está investido; por ello goza de la legitimación procesal activa para promover la vía.

Añade que la exposición de motivos de la reforma al artículo 105 de la Constitución Federal no señala lo que debe entenderse por órganos de gobierno del Distrito Federal, por lo cual no puede circunscribirse la legitimación a los que expresamente se señalan, para el caso de dicha entidad, en la Constitución Federal, sino a todos aquéllos que reúnan las características aludidas de un órgano de gobierno.

Que si bien es cierto que las funciones del actor no están delimitadas en el numeral 122 de la Constitución Federal, sí están, por disposición de éste precepto, establecidas en el diverso 116 del mismo ordenamiento supremo, por lo que al emitir sus resoluciones jurisdiccionales con plena independencia corrobora su calidad de órgano originario de la Constitución Federal.

Más aún, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 10/2005, dictó el criterio consistente en que los tribunales electorales poseen autonomía, lo cual envuelve varias connotaciones, como lo son la autonomía presupuestaria, de gestión, etcétera, y por ello se genera la convicción de que el actor es un verdadero órgano de gobierno, el cual, por esta vía, puede reclamar la inconstitucionalidad de diversos actos y normas, tratándose del caso del Distrito Federal.

3.- Señala que es infundada la causa de improcedencia que hace valer el Jefe de Gobierno del Distrito Federal relativa al agotamiento del principio de definitividad, esto es, previo a demandarlo por esta vía, debió acudir a lo previsto en el numeral 108 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Lo anterior, ya que la vía planteada a nivel local es un medio de control cuyo objeto es dirimir los conflictos que se susciten, entre otros casos, por simples desavenencias de carácter administrativo.

Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que no es necesario agotar los medios de defensa previstos en la legislación local para que proceda una controversia constitucional cuando en los conceptos de invalidez el actor señale violaciones directas a la Constitución Federal.

Cita en apoyo a lo anterior, la tesis de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VIA PREVISTA EN LA LEGISLACION LOCAL SOLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCION FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESION SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACION A NORMAS LOCALES".

Agrega que tomando en cuenta lo anterior, el principio de definitividad previsto en el artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de la materia, no resulta aplicable en el caso, toda vez que si bien es cierto que la legislación local prevé una facultad del Jefe de Gobierno que tiene por objeto dirimir las controversias que surjan, entre otros casos, por violaciones al ámbito administrativo, también lo es que en el presente asunto se observa que el actor ejerció el presente medio de control constitucional por considerar vulnerados en su perjuicio los artículos 49, 116, fracción IV, inciso c), y 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f) de la Constitución Federal.

4.- Que contrariamente a lo señalado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de la lectura del escrito de demanda, se desprende que el actor alega violados, en su perjuicio, diversos numerales de la Constitución Federal, y no meras cuestiones de legalidad como lo sostiene el mencionado Jefe de Gobierno, por tanto se surte el supuesto para hacer procedente la controversia constitucional.

Cita en apoyo a lo anterior, la tesis de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCION FEDERAL".

5.- En relación a lo señalado por el Jefe de Gobierno en el sentido de que los conceptos de invalidez no son suficientes para acreditar la lesión o agravio que le causan los actos que controvierte, es una cuestión que atañe el fondo del asunto que deberá ser resuelta al estudiar los elementos que integran la litis del presente asunto en la sentencia que se dicte.

Cita en apoyo a su opinión la tesis de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERA DESESTIMARSE".

Por otro lado, en materia de controversias constitucionales, basta con expresar claramente la causa de pedir para que proceda el análisis de los conceptos de invalidez esgrimidos, razón por la cual no es dable establecer mayores requisitos en su formulación, que la claridad señalada.

Cita en apoyo a lo anterior, la tesis de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR".

6.- Aduce que el presente juicio de controversia constitucional debe sobreseerse, habida cuenta de que la naturaleza de los preceptos combatidos no implican la ejecución de actos concretos que pudiesen incidir en una afectación directa o indirecta al actor, es decir, no son inminentes, por lo que sería sólo hasta que se actualizaran las hipótesis contenidas en los preceptos impugnados, mediante un acto concreto, cuando surtiría la procedencia del juicio, para entonces analizar su constitucionalidad.

Por tanto, al no existir los actos a que se refieren los numerales impugnados al momento de interponer la controversia constitucional, es que se está en presencia de actos futuros de realización incierta.

Al respecto cita diversas consideraciones de la controversia constitucional 48/2004, donde, en su opinión, se estableció que tratándose de actos no inminentes, procede sobreseer el fondo.

Por lo anterior, con fundamento en el numeral 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de la materia, deberá sobreseerse el presente juicio.

7.- Que contrariamente a lo manifestado por la parte actora, el hecho de que se dote al Ejecutivo local a través de la Secretaría de Finanzas, de la facultad para interpretar las disposiciones contenidas en el Decreto de Presupuesto de Egresos, no conculca de modo alguno la Constitución Federal, habida cuenta de que es una práctica común, en el sistema jurídico mexicano, que se dote a dicha esfera del poder público de la facultad para proveer, en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes.

El hecho de que la dependencia señalada goce de la facultad para interpretar, para su aplicación, el decreto de mérito, no deriva exclusivamente del precepto combatido, sino sobre todo de la naturaleza de las atribuciones que le otorgó el legislador ordinario a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, específicamente en su artículo 30.

Agrega que de las facultades de que está investida la dependencia que nos ocupa, resulta lógico que la Asamblea Legislativa la haya habilitado para interpretar las disposiciones presupuestarias, ya que no hay que pasar por alto la importancia que revisten las finanzas públicas, así como su manejo, estrategia, aplicación y demás acciones relativas, que deben ser aplicadas por el órgano que ejecuta las políticas públicas en la materia, pues lo que se busca es garantizar la congruencia entre lo que se recauda y lo que se eroga.

Menciona que aunque el actor no haya señalado cuál sería el dispositivo constitucional que supuestamente se flagela con la expedición del artículo 3o., en ningún precepto de la Constitución Federal se prevé una prohibición expresa o tácita al respecto, sino por el contrario, prevalece en el sistema jurídico mexicano el papel de los órganos legislativos para emitir toda clase de disposiciones relativas a la recaudación y ejercicio del gasto público.

Que no se actualiza una invasión a la esfera competencial de los otros dos órganos de gobierno principales a que se refiere el artículo 122 de la Constitución Federal, ya que el objeto de dicha facultad tiene más un efecto operativo, en la aplicación de la disposición emanada de la Asamblea Legislativa, que un efecto interpretativo o resolutorio de carácter jurisdiccional o de naturaleza legislativa.

Señala que ese Alto Tribunal ha determinado, al resolver la controversia constitucional 10/2005, promovida por el Poder Judicial del Estado de Baja California, que los poderes judiciales de los estados tienen autonomía de gestión presupuestaria, la cual constituye una condición necesaria para el cumplimiento de sus funciones jurisdiccionales e independencia plena, entendida ésta como la remuneración adecuada y no disminuíble de sus salarios, el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, por ser cuestiones que condicionan la independencia judicial.

Así las cosas, existe una invasión al principio de división de poderes de los órganos jurisdiccionales locales, cuando existen conductas que impliquen la intromisión de uno de los otros poderes en la esfera de competencia del poder judicial, al grado que lo coloque en un estado de dependencia o de subordinación, en relación con los otros poderes.

Sostiene que en el caso no se presenta una violación al principio de división de poderes, pues en la especie, el artículo 3o. en comento, no faculta al Ejecutivo local para que pueda afectar aquellos rubros que comprenden la autonomía presupuestaria de gestión del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Que tampoco dicho precepto autoriza a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal para que pueda eliminar aquellas partidas que ya fueron asignadas al actor para el ejercicio de su gasto durante el presente año; por tanto, deviene infundado su argumento.

Cita en apoyo a lo anterior, la tesis de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACION DE SU AUTONOMIA EN LA GESTION PRESUPUESTARIA IMPLICA VIOLACION AL PRINCIPIO DE DIVISION DE PODERES".

8.- Referente a la supuesta vulneración del artículo 35 del Decreto del Presupuesto de Egresos, señala que no es inconstitucional que la Secretaría de Finanzas esté facultada para ajustar el presupuesto de las dependencias y órganos de la entidad, ya que la existencia de un presupuesto o de una ley de ingresos, no necesariamente garantiza la disponibilidad del recurso económico, porque éste depende del flujo de recaudación que se obtenga conforme a la Ley de Ingresos respectiva.

Agrega que es una práctica común en el sistema de administración pública mexicano, que los poderes ejecutivos cuenten con el respaldo legal para eximirse del cumplimiento de algunas obligaciones presupuestales.

En el caso, es obvio y natural que si no se obtiene la recaudación suficiente para cubrir el presupuesto de egresos, el Ejecutivo local está obligado a ajustar las cuentas para garantizar el funcionamiento del aparato burocrático y evitar su parálisis, además de que de cualquier forma estaría materialmente imposibilitado para entregar recursos con los que no se cuenta; luego entonces, su función de ajustar las cuentas evita el estancamiento de la función pública para consolidar, quizá con limitaciones, buena parte de las metas gubernamentales financieras que hagan realidad la aplicación de las atribuciones propias de cada autoridad.

Añade que tampoco sobre esta materia existe dispositivo constitucional alguno que impida a la Federación, al Distrito Federal o las demás entidades, tomar acciones como la contenida en el numeral 35 que se combate, a menos de que se atente contra uno de los principios básicos de la inamovilidad salarial de los juzgadores, analizada anteriormente, o tratándose de los recursos que se destinan a la carrera judicial, que en su conjunto forman parte de esa autonomía presupuestaria, prevista en el artículo 116 de la Constitución Federal.

Que ello implicaría en todo caso un acto cierto y concreto que generaría una afectación determinable, la cual dependería no de la redacción o contenido del precepto, sino en todo caso, de un acto aplicado por el Jefe de Gobierno a través de las áreas encargadas de llevar a cabo los ajustes referidos, por lo que no es dable declarar la inconstitucionalidad del precepto 35 del Decreto de Presupuesto de Egresos.

En las relatadas circunstancias, el artículo 35 en cita no establece facultad alguna a favor de la Secretaría de Finanzas para que se disminuyan los ingresos sobre remuneraciones de los Magistrados u otro rubro comprendido dentro de la autonomía presupuestaria o de gestión del actor.

Por tanto, al no establecerse dentro de dicho numeral una intromisión a la esfera jurídica del actor, y mucho menos una subordinación del Tribunal Electoral a otro poder o su autonomía presupuestaria, es que se concluye que es infundada la inconstitucionalidad planteada por el promovente.

9.- Por último, en relación a que en el artículo Tercero Transitorio no se autoriza el pago de bonos y percepciones extraordinarias al salario, señala que si bien es cierto que dentro de la autonomía presupuestaria de los poderes judiciales se encuentra la inamovilidad salarial de los juzgadores, cierto también es que dicho principio o garantía constitucional se refiere a las percepciones ordinarias y habituales que se otorgan a los mandos medios y superiores del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Agrega que las percepciones ordinarias, garantizadas por la Constitución Federal no incluyen las que derivan de bonos o gratificaciones extraordinarias, que implica su pago con motivo de una ocasión especial o inusitada.

Que en ese tenor, si el principio de inamovilidad se circunscribe exclusivamente a las percepciones ordinarias de los poderes judiciales, es obvio que no puede el Tribunal Electoral actor resentir perjuicio alguno sobre la no autorización presupuestal de una percepción extraordinaria que no está protegida por el principio constitucional en comento.

Lo anterior se corrobora de la lectura del artículo 84 de la Ley Federal del Trabajo, que señala que el salario se comprende por aquéllas percepciones otorgadas en efectivo por cuota diaria, lo cual implica entonces, el pago de un recurso en forma ordinaria y permanente.

En el caso, un bono extraordinario al salario no puede ser parte de éste y, por ende, no entra en la descripción contenida en el artículo 84 antes referido, pues no reúne las características de lo ordinario y permanente.

Cita en apoyo a lo anterior, la tesis de rubro: “SALARIO. EL PREMIO POR PRODUCTIVIDAD O BONO DE LOGRO DE OBJETIVO, ES PARTE INTEGRANTE DEL MISMO”.

Agrega que de acuerdo al Código Electoral local, sin incluir a los Magistrados, las percepciones de los demás funcionarios están sujetas a la disposición del decreto de presupuesto de egresos respectivo, como se corrobora con el artículo 235 del aludido Código. En consecuencia, y al menos respecto de todos los demás funcionarios distintos a los Magistrados, sus percepciones están sujetas a las disponibilidades presupuestales autorizadas, por lo que deviene infundado el argumento del actor.

10.- Aduce que en todo caso no se puede, tratándose de las entidades federativas, aducir violación al artículo 49 de la Constitución Federal, ya que dicho precepto se refiere exclusivamente a la división de los poderes federales. La regulación de los poderes locales se encuentra prevista en los numerales 116 y 122 de la Constitución Federal.

Por todo lo anterior, deviene infundada la violación de los preceptos 3o., 35 y Quinto Transitorio a los artículos 49, 116, fracción IV, inciso c), y 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f) de la Constitución Federal, y procede declarar la validez de los artículos combatidos.

SEPTIMO.- Audiencia. Substantiado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el treinta y uno de mayo de dos mil seis, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos del artículo 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos, y se puso el expediente en estado de resolución.

OCTAVO.- Radicaciones. Atendiendo a la solicitud formulada, por el Ministro Ponente al Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, recayó el auto de veintisiete de junio de dos mil seis por el cual se acordó remitir el expediente a la Primera Sala de este Alto Tribunal, para su radicación y resolución.

En sesión de cuatro de agosto del presente año, la Primera Sala, acordó retirar el presente asunto, para que sea el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal el que se avoque a su conocimiento y resolución. Por tanto, mediante proveído de once de agosto siguiente, el Ministro Decano, Presidente en Funciones de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó devolver el expediente al Ministro José Ramón Cossío Díaz para que formulara el proyecto de resolución respectivo con el que dará cuenta al Pleno de este Alto Tribunal.

Y

CONSIDERANDO QUE:

PRIMERO.- Análisis sobre la competencia de esta Suprema Corte para conocer del presente asunto. Previamente a cualquier otra cuestión, se debe determinar si esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para dirimir la controversia planteada, en atención a lo siguiente:

En el caso, la demanda de controversia constitucional la promueve el Tribunal Electoral del Distrito Federal, por conducto de su Magistrado Presidente como su representante legal, con motivo de un conflicto entre el propio Tribunal y la Asamblea Legislativa y el Jefe de Gobierno ambos del Distrito Federal, en la cual se demanda la invalidez de los artículos 3o., 35 y quinto transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal dos mil seis, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal número “155-TER” de treinta de diciembre de dos mil cinco.

Por ello, en primer lugar conviene aclarar la naturaleza, finalidad y tutela jurídica de las controversias constitucionales, y para ello vale la pena hacer referencia a la evolución legislativa que en nuestros textos constitucionales ha tenido este medio de control constitucional, evolución que se sintetiza en el cuadro siguiente:

1824	<i>“Artículo 137.- Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes: I.- Conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro Estado de la Federación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia, y de las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro, o entre particulares, sobre pretensiones de tierras, bajo concesiones de diversos Estados, sin perjuicio de que las partes usen su derecho, reclamando la concesión a la autoridad que la otorgó. (...)”.</i>	• Nace la figura de la controversia constitucional y la competencia de la Suprema Corte para conocer de ella.
------	---	---

Bases orgánicas 1845	<i>“Artículo 118.- Son facultades de la Corte Suprema de Justicia: ... V.- Conocer de la misma manera de las demandas judiciales que un Departamento intentare contra otro, o los particulares contra un Departamento, cuando se reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso”.</i>	• La Corte era competente para conocer de las demandas que un departamento intentara contra otro.
1857	<i>“Artículo 97.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: I. De las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales. II. De las que versen sobre derecho marítimo. III. De aquellas en que la federación fuere parte. IV. De las que se susciten entre dos o más Estados. (...)”.</i> <i>“Artículo 98.- Corresponde a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro, y de aquellas en que la Unión fuere parte”.</i>	• Los tribunales federales eran competentes para conocer de las controversias en las que la federación fuera parte, y de las que se suscitaban entre dos o más Estados. • Le correspondía a la Corte conocer desde la primera instancia, de las controversias que surgieran de un Estado a otro, y aquellas en las que la Unión fuera parte.
1917	<i>“Artículo 104.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: I.- De las controversias... II.- De todas las controversias... III.- De aquellas en que la Federación fuese parte. IV.- De las que se susciten entre dos o más Estados, o en un Estado y la Federación, así como de los que surgieren entre los Tribunales del Distrito Federal y los de la Federación o un Estado. (...)”.</i> <i>“Artículo 105.- Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte”.</i>	• Los tribunales federales eran competentes para conocer de las controversias en que la federación fuera parte; de las que surgieran entre dos o más estados, o entre un estado y la federación, así como de las que surgieran entre los tribunales del Distrito Federal y los de la federación o los estatales. • La Suprema Corte tenía competencia exclusiva para conocer de las controversias que sobre la constitucionalidad de sus actos, surgieran entre: 1.- dos o más estados, 2.- los poderes de un mismo Estado. Asimismo, era competente para conocer de los conflictos: 1.- entre la Federación y uno o más estados, 2.- en que la Federación fuese parte.
Reforma de 1967	<i>“Artículo 105.- Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley”.</i>	• La Corte tenía competencia exclusiva para conocer de las controversias que sobre la constitucionalidad de sus actos, surgieran entre: 1.- dos o más estados, 2.- los poderes de un mismo estado. Asimismo, era competente para conocer de los conflictos: 1.- entre la Federación y uno o más estados, 2.- en que la Federación fuese parte en los casos que estableciera la ley.
Reforma de 1993	<i>“Artículo 105.- Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados; entre uno o más Estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo Estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la Ley”.</i>	• Se introdujo al Distrito Federal y a sus órganos de gobierno.

Reforma de 1994	<i>“Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:</i> <i>I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral se susciten entre:</i> <i>a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;</i> <i>b) La Federación y un Municipio;</i> <i>c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;</i> <i>d) Un Estado y otro;</i> <i>e) Un Estado y el Distrito Federal;</i> <i>f) El Distrito Federal y un Municipio;</i> <i>g) Dos Municipios de diversos Estados;</i> <i>h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;</i> <i>i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;</i> <i>j) Un Estado y un Municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;</i> <i>k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.</i> <i>Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.</i> <i>En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.</i> <i>II.- De las acciones de inconstitucionalidad (...).”</i>	• Se establece la competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de dos medios de control constitucional, las controversias constitucionales (fracción I), y las acciones de inconstitucionalidad (fracción II). • Se ampliaron los supuestos de procedencia de las controversias constitucionales.
Reforma de 2005	<i>“Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:</i> <i>I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre: (...).”</i>	• El texto de la norma quedó en los mismos términos, con excepción de que en la fracción I del artículo, se incluyó la prohibición para que conozca de las controversias a que se refiere el artículo 46 de la Constitución (conflictos de límites entre entidades federativas). Por lo demás, las hipótesis de procedencia fueron intocadas.

De la reseña histórica de la evolución de este medio de control constitucional, se pueden apreciar las siguientes etapas:

1.- En la primera etapa se concibió sólo para resolver las controversias que se presentaren entre un Estado y otro.

2.- La segunda etapa contempló, además de las mencionadas, las que pueden suscitarse entre los poderes de un mismo Estado, así como entre la Federación y uno o más Estados.

3.- En el tercer período, a las anteriores hipótesis se sumaron los supuestos relativos a aquellas que se pudieren suscitar entre dos o más Estados y el Distrito Federal, y entre órganos de gobierno del Distrito Federal.

4.- En la actualidad, el artículo 105, fracción I de la Constitución Federal, amplía los supuestos mencionados para incluir a los Municipios, al Poder Ejecutivo, al Congreso de la Unión, a cualquiera de sus Cámaras y, en su caso, a la Comisión Permanente.

De lo anterior se desprende que, la finalidad perseguida por el Constituyente Originario y después por el órgano reformador de la Constitución no sólo ha sido la de dar una respuesta a los diversos conflictos que en el devenir histórico se plantearon, primero, entre los órganos locales, después, entre éstos y los federales, posteriormente, entre aquéllos y los municipios y, finalmente, los que pueden presentarse entre los propios órganos de gobierno del Distrito Federal o entre éstos y los antes mencionados; sino también el de establecer un instrumento procesal de carácter constitucional, a fin de que alguno de los órganos antes citados por virtud de un acto que estimen incompatible con la Constitución Federal, pueda impugnarlo; de tal manera que la controversia constitucional busca dar respuesta y una solución jurídica a los conflictos constitucionales que puedan surgir entre diversos entes públicos y, claro está, dicha solución será la de invalidar los actos del poder público contrarios a la Constitución.

Al respecto debe señalarse que a partir de enero de mil novecientos noventa y cinco, en que entraron en vigor las reformas constitucionales al artículo 105 Constitucional, la Suprema Corte ha evolucionado en el criterio para determinar lo que constituye la materia de las controversias constitucionales. Aunque propiamente no se puede hablar de etapas históricas, por la variedad de fechas en que se emitieron los fallos respectivos, sí se pueden distinguir cuatro criterios que reflejan esa evolución y que son los siguientes:

1.- Primer criterio. En la controversia constitucional sólo pueden plantearse problemas de invasión de esferas².

2.- Segundo criterio. Amplía el anterior, y aquí la Suprema Corte estableció que sólo le corresponde conocer a través de las controversias constitucionales, de violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, careciendo de competencia para conocer de planteamientos contra actos a los que sólo se les atribuyan violaciones a las Constituciones de los estados o a leyes locales, cuyo remedio corresponde establecer al Constituyente local o a las Legislaturas de los Estados³.

3.- Tercer criterio. Se amplía el criterio anterior, señalándose que también es materia de la controversia constitucional el estudio de violaciones indirectas a la Constitución Federal, aunque con la limitante de que estén vinculadas de modo fundamental con el acto o ley impugnados⁴.

4.- Cuarto criterio. Finalmente, el criterio que hoy es reconocido mayoritariamente por la Suprema Corte es el consistente en que en la controversia constitucional pueden examinarse todo tipo de violaciones a la Constitución Federal, dado que la finalidad esencial es la salvaguarda de la supremacía constitucional, incluyendo de manera relevante, el bienestar de la propia persona humana sujeta al imperio de los entes u órganos de poder⁵.

² Al respecto podemos señalar las tesis P./J. 77/98 y P. LXXII/98, que si bien en su parte medular se refieren a otro tema, sustentan con claridad el criterio apuntado. Sus rubros son: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. NO ES LA VIA IDONEA PARA IMPUGNAR ACTOS DERIVADOS DE RESOLUCIONES DICTADAS EN UN PROCEDIMIENTO DE EJECUCION DE SENTENCIAS DE AMPARO". Novena Epoca. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XI. Abril de 2000. Página 812, y "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA TUTELA JURIDICA DE ESTA ACCION ES LA PROTECCION DEL AMBITO DE ATRIBUCIONES QUE LA LEY SUPREMA PREVE PARA LOS ORGANOS ORIGINARIOS DEL ESTADO". Novena Epoca. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo V. Abril de 1997. Página 134.

³ Este criterio se plasmó en la tesis de jurisprudencia P./J. 30/2000, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES ENTRE UN ESTADO Y UNO DE SUS MUNICIPIOS. A LA SUPREMA CORTE SOLO COMPETE CONOCER DE LAS QUE SE PLANTEEN CON MOTIVO DE VIOLACIONES A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DEL ORDEN FEDERAL". Novena Epoca. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XI. Abril de 2000. Página 812.

⁴ Ilustra el anterior criterio la tesis de jurisprudencia P./J. 23/97, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTEN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON EL ACTO O LA LEY RECLAMADOS". Novena Epoca. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo V. Abril de 1997. Página 134.

⁵ Las tesis de jurisprudencia correspondientes son la P./J. 98/99 y P./J. 101/99 cuyos rubros son: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCION FEDERAL". Novena Epoca. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X. Septiembre de 1999. Página 703, y "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION INCLUYE TAMBIEN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ORGANOS DE PODER". Novena Epoca. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X. Septiembre de 1999. Página 708.

En consecuencia, el objeto de tutela en la controversia constitucional es la salvaguarda de la supremacía constitucional, preservando los principios que sustentan las relaciones jurídicas y políticas de los órdenes jurídicos parciales señalados en el propio artículo 105 constitucional, a saber, salvaguardar el federalismo, el principio de división de poderes y la supremacía constitucional, lo cual se logra a través de la determinación, en cada caso que se somete a su conocimiento, de si existe o no invasión a la esfera de atribuciones que la Norma Fundamental otorga o reserva a los órganos originarios del Estado, así como del análisis sobre cualquier tema que se vincule, de algún modo, con una violación a la Constitución, sea en su parte orgánica como en la dogmática, pero siempre partiendo del carácter que cómo poderes, órganos o entes tienen los sujetos legitimados para intervenir en esta clase de juicios⁶.

Por consiguiente, el artículo 105, fracción I, constitucional establece como materia de análisis en la controversia constitucional los siguientes conflictos:

a) Entre distintos órdenes jurídicos [incisos a), b), d), e), f) g), i) y j)], con motivo de sus actos o disposiciones generales:

- La Federación y un Estado o el Distrito Federal.
- La Federación y un municipio.
- Un Estado y otro.
- Un Estado y el Distrito Federal.
- El Distrito Federal y un municipio.
- Dos Municipios de diversos Estados.
- Un Estado y uno de sus municipios.
- Un Estado y un municipio de otro Estado.

⁶ Las anteriores consideraciones se refuerzan si se atiende también a la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional de treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro que, en su parte conducente, señala:

"La Constitución es el ordenamiento supremo que, surgido de nuestras luchas históricas y de nuestros mas amplios consensos, recoge la voluntad nacional de los mexicanos y da sustento a nuestro Estado de Derecho. La Constitución, señala las pautas para avanzar en la democracia hacia la convivencia justa y segura que todos anhelamos y expresa nuestra voluntad de mantener la unidad de la República en un pacto federal que garantice a sus integrantes, Federación, estados y municipios, una vida justa y armónica. [...].

Debemos fortalecer el Estado de Derecho que otorgue certidumbre a todos y permita la más cabal expresión de las potencialidades de cada quien y de la sociedad en su conjunto. Fortalecer el Estado de Derecho requiere mejores instrumentos para asegurar la plena vigencia de nuestra Constitución, mayor capacidad para aplicar la ley, sancionar a quienes la violan y dirimir las controversias. Los mexicanos queremos un Estado de Derecho que asegure una convivencia civilizada, armónica y pacífica, un Estado que haga de la norma jurídica el sustento de la cohesión social y de la suma de nuestros esfuerzos. [...].

En la Suprema Corte de Justicia la voluntad popular ha depositado la función fundamental de mantener el equilibrio entre poderes de la Unión, dirimiendo las controversias que pudieran suscitarse entre el Ejecutivo y el Legislativo. Así también, la Suprema Corte es depositaria del supremo mandato de velar por la Unión de la República, dirimiendo las controversias entre estados, municipios, el Distrito Federal y la Federación. En la Suprema Corte reside asimismo el mandato de asegurar a los individuos que todo acto de autoridad se apegue estrictamente al orden que la Constitución consagra. De ahí que un régimen de plena vigencia del Estado de Derecho y un sistema de administración de justicia y seguridad pública justo y eficiente, requiere de un Poder Judicial más independiente y más fuerte. [...].

Consolidar a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones, exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales, para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo. Al otorgar nuevas atribuciones a la Suprema Corte, se hace necesario revisar las reglas de su integración a fin de facilitar la deliberación colectiva entre sus miembros, asegurar una interpretación coherente de la Constitución, permitir la renovación periódica de criterios y actitudes ante las necesidades cambiantes del país, y favorecer el pleno cumplimiento de su encargo. [...].

Esta iniciativa de reformas a la Constitución forma parte de un conjunto de acciones que fortalecerán el orden público y la seguridad individual familiar y patrimonial. Se trata de una reforma profunda que parte de la voluntad de los mexicanos de vivir en un Estado fundado en la soberanía nacional, la democracia, la división de poderes, el federalismo y el respeto a las garantías individuales. Su objetivo último es el fortalecimiento del equilibrio de poderes y del Estado de Derecho.

Las Controversias constitucionales.

El artículo 105 del texto original de la Constitución le otorga competencia exclusiva a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias que se susciten entre dos o mas estados, entre uno o más estados y el Distrito Federal, entre los poderes de un mismo estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos. Los mencionados supuestos del artículo 105 no prevén muchos de los conflictos entre los órganos federales, estatales y municipales que la realidad cotidiana esta planteando.

Una de las demandas de nuestros días es la de arribar a un renovado federalismo. Ello hace indispensable encontrar las vías adecuadas para solucionar las controversias que en su pleno ejercicio pueda suscitar. Por este motivo, se propone la modificación del artículo 105 a fin de prever en su fracción primera las bases generales de un nuevo modelo para la solución de las controversias sobre la constitucionalidad de actos que surjan entre la Federación y un estado o el Distrito Federal, la federación y un municipio, el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso la Comisión Permanente, sea como órganos federales o del Distrito Federal, dos estados, un estado y el Distrito Federal, el Distrito Federal y un municipio, dos municipios de diversos estados, dos poderes de un mismo estado, un estado y uno de sus municipios, y dos órganos del Distrito Federal o dos municipios de un mismo estado.

Con la modificación propuesta, cuando alguno de los órganos mencionados en el párrafo anterior estime vulnerada su competencia por actos concretos de autoridad o por disposiciones generales provenientes de otro de esos órganos podrá ejercitar las acciones necesarias para plantear a la Suprema Corte la anulación del acto o disposición general.

El gran número de Organos legitimados por la reforma para plantear las controversias constitucionales es un reconocimiento a la complejidad y pluralidad de nuestro sistema federal. Todos los niveles de gobierno serán beneficiados con estas reformas.

El otorgamiento de estas nuevas atribuciones reconoce el verdadero carácter que la Suprema Corte de Justicia tiene en nuestro orden jurídico el de ser un órgano de carácter constitucional. Es decir, un órgano que vigila que la Federación, los estados y los municipios actúen de conformidad con lo previsto por nuestra Constitución".

b) Entre órganos del mismo orden jurídico (conflictos de órganos de atribución), [incisos c), h), y k)], con motivo de sus actos o normas generales:

- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión.
- El Poder Ejecutivo y la Cámara de Diputados.
- El Poder Ejecutivo y la Cámara de Senadores.
- El Poder Ejecutivo y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.
- Dos poderes de un mismo Estado.
- Dos órganos de Gobierno del Distrito Federal.

De lo expuesto se advierte que la intención del órgano reformador de la Constitución, fue la de ampliar las facultades de esta Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias constitucionales, considerando la complejidad actual que tiene la integración de los distintos órganos federales, locales y municipales, y con la finalidad de comprender la variedad de conflictos entre dichos niveles de gobierno, incluyendo así un gran número de órganos legitimados para plantear las controversias constitucionales, en reconocimiento a la complejidad y pluralidad del sistema federal, atendiendo a aquellos que derivan del sistema federal (Federación, entidades federativas, Distrito Federal y los Municipios) y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49 en relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez señalado lo anterior, y para la resolución del presente caso, debemos centrar nuestra atención en el inciso k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, el cual destaca que este Alto Tribunal es competente para conocer de las controversias que se susciten entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Cabe señalar que fue a partir de la reforma a diversos numerales constitucionales, entre ellos, los artículos 105 y 122, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y tres, que se incluyó la hipótesis relativa a que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocería de las controversias que se suscitaban entre los órganos de Gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos. En efecto, en el texto del artículo 105 a partir de esa reforma, el órgano reformador al hacer alusión al Distrito Federal se refirió a los "órganos de gobierno", mientras que por lo que hace a los Estados habló de "poderes".

Lo anterior tiene su explicación en la exposición de motivos de la reforma aludida, de la que se advierte que la razón principal por la que el órgano reformador, tratándose del Distrito Federal se refirió a "órganos de gobierno", deriva de la circunstancia de que esa entidad es de distinta naturaleza a la de los Estados de la República, teniendo características propias que la hacen totalmente especial. Dicha exposición de motivos, en la parte conducente, es del tenor siguiente:

"Gobernar a la ciudad de México, manteniendo consensos y fortaleciendo la capacidad de respuesta a los problemas, requiere la construcción de relaciones e instituciones nuevas. Las prácticas de gobierno en el Distrito Federal, al reconocer el pluralismo, han ampliado el ejercicio de las libertades y la cercanía del gobierno con los ciudadanos. Ahora, un paso de gran trascendencia hacia el fortalecimiento de la vida democrática en el país, será transformar la actual forma de gobierno del Distrito Federal como órgano dependiente de la administración pública federal en una nueva estructura institucional que garantice la seguridad y la soberanía de los poderes de la Unión y, a la vez, la existencia de órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos. Los habitantes de la ciudad de México participarán en la elección de sus autoridades propias, avanzándose, así, en hacer compatibles los derechos políticos locales con la garantía de unidad y con el ejercicio de las facultades de los poderes de la Unión en la capital de la República. Será compatible la existencia de un Distrito Federal con el avance en la participación ciudadana en la integración de sus nuevas instituciones públicas (...). Para garantizar la soberanía de los estados y la seguridad de los poderes de la Unión, es indispensable la existencia del Distrito Federal. Si los poderes de la Unión no actuaran con libertad en el territorio donde se encuentran, si un poder local disminuyera las atribuciones y facultades que el pueblo, ejerciendo su soberanía, les dio, estaríamos desconociendo nuestra esencia federalista y el principio básico de cohesión e integración nacional que está en el origen de la República. Un diseño institucional nuevo, no debe perder de vista esa perspectiva. Ahora bien, esto no significa que se tenga que limitar la capacidad de establecer en el territorio del Distrito Federal, que corresponde al territorio de la ciudad de México, órganos de gobierno propios, representativos y democráticos que ejerzan las tareas de gobierno en la urbe. La creación de las nuevas instituciones de gobierno del Distrito Federal está concedida para proteger el eficaz ejercicio de las atribuciones de los poderes de la Unión y, al mismo tiempo, para garantizar la representación democrática de quienes aquí habitan, en los ámbitos de gobierno de la ciudad, para que ellos puedan influir en la dirección de su ciudad, no sólo con el voto que históricamente han ejercido para los cargos de elección popular de la Federación, sino directamente, en el destino de los asuntos que más les incumben. El Constituyente Permanente definirá con precisión las facultades de los poderes de la Unión

en el Distrito Federal y las de los órganos de gobierno del Distrito Federal. Con ello, se crean instituciones de gobierno local representativas y democráticas que conservan su carácter federal. Los poderes de la Unión conservan atribuciones precisas de gobierno en el Distrito Federal, aquéllas necesarias para garantizar la seguridad de los poderes, la presencia del resto de la República en la capital y dar garantías para que la conducción de la administración pública local marche en armonía con las orientaciones políticas nacionales (...). Por existir en el mismo espacio territorial del Distrito Federal un interés político de la ciudadanía de la ciudad de México en los asuntos de carácter urbano, de administración y gobierno, y la necesidad de ejercer cabalmente las funciones federales, se propone esta nueva forma de organizar el gobierno del Distrito Federal, sin violentar la tradición histórica constitucionalista que, desde 1824, ha sentado las bases de organización política del Distrito Federal dentro de las facultades del Congreso de la Unión. Por ello esta iniciativa propone modificar diversos artículos constitucionales y cambiar la denominación actual del Título Quinto. Es en este título donde se encuentra el cambio fundamental de esta iniciativa al proponer la nueva organización del gobierno del Distrito Federal. Se propone que se denomine 'De los estados y del Distrito Federal'. Para dar claridad al hecho de que el gobierno del Distrito Federal es de distinta naturaleza que el de los estados de la República, teniendo características propias. (...). La nueva organización política permitiría que los poderes de la Unión ejerzan las atribuciones de Gobierno en el territorio y que a la vez se creen órganos representativos y democráticos de acuerdo a la distribución de competencias que se contemplan en esta iniciativa. Por ello, el primer párrafo del artículo 122 establecería, de ser aprobada esta iniciativa, que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes de la Unión, los que actuarán por sí y a través de los órganos de Gobierno representativos y democráticos que la Constitución establezca. Con ello, se asegura la permanencia y la supremacía de los poderes federales como elemento integrador de la República en su sede que es el Distrito Federal. (...). El sistema constitucional que rige la vida democrática de nuestro país hace posible para el Distrito Federal, por su especial naturaleza, una organización política que implicará transformaciones de fondo con respecto a los ámbitos hasta ahora vigentes relativos a la forma de Gobierno del Distrito Federal. En este contexto, se proponen las bases conforme a las cuales debe organizarse el Gobierno del Distrito Federal, mismas que tomará en cuenta el Congreso de la Unión para expedir el ordenamiento respectivo, con denominación de Estatuto de Gobierno y carácter de Ley y que se le confiere como atribución por la importancia que reviste el Distrito Federal para la Federación. En tal sentido, se enuncian como órganos del Distrito Federal a la Asamblea de Representantes, al jefe del Distrito Federal y al Tribunal Superior de Justicia, estableciéndose que el estatuto correspondiente deberá distribuir las atribuciones entre los poderes de la Unión en materias del gobierno del Distrito Federal y las correspondientes a los órganos referidos, de acuerdo con los ámbitos de competencia que se plantean en esta iniciativa. El Gobierno del Distrito Federal contará con una administración pública local que requerirá de órganos centrales, desconcentrados y de entidades paraestatales, cuyas bases de distribución de funciones y reglas para la creación de estas últimas deberá contemplar el estatuto de Gobierno. (...). Estas facultades se explican por la necesidad de mantener en armonía el sistema federal con la organización del Distrito Federal. Es indispensable asegurar que los poderes no estarían sujetos a limitación o impedimentos por decisiones que tomen en cuenta, exclusivamente, los intereses de la ciudad sin considerar sus repercusiones para los poderes de la Unión y para la Federación en su conjunto. (...). Con respecto a los artículos 105 y 107, fracción VII, inciso a, se proponen las modificaciones apropiadas para dirimir las controversias que se susciten, por razones de constitucionalidad, sobre los actos y leyes de los órganos específicos del Distrito Federal, en relación con los estados, entre sí, o frente a las leyes federales y del Distrito Federal. (...).

En efecto, el Distrito Federal es una entidad con personalidad jurídica propia y diferente de la Federación, de los Estados y de los municipios y conforme a lo establecido por el artículo 43 constitucional⁷, es parte integrante de la Federación. Además, conforme al artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁸, el Distrito Federal es la sede de los Poderes de la Unión, los cuales, de acuerdo a lo expresamente establecido por el diverso numeral 122 constitucional⁹, conservan atribuciones precisas de gobierno en el Distrito Federal, a fin de garantizar la seguridad y soberanía de dichos poderes.

⁷ "Artículo 43.- Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal".

⁸ "Artículo 44.- La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General".

⁹ "Artículo 122.- Definida por el artículos 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo. (...)".

Conforme a lo anterior, y a fin de mantener en armonía el sistema federal con la organización del Distrito Federal, se considera que no existen poderes locales en la ciudad de México, como sucede en el caso de las entidades federativas, a fin de que los Poderes de la Unión puedan actuar con libertad en el territorio donde se encuentran, sin que ningún poder local disminuya o afecte las atribuciones y facultades que el pueblo les confirió, de ahí que tratándose del Distrito Federal se instituyan órganos de gobierno que ejerzan las tareas relativas en la urbe.

Esta es la razón de que el texto actual del artículo 105 constitucional establezca, entre otros supuestos, que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias constitucionales que se originen entre “órganos de gobierno” del Distrito Federal. La misma deriva de la naturaleza especial de esa localidad¹⁰.

Sin embargo, para efectos de la resolución de este caso, conviene precisar lo siguiente, respecto del Distrito Federal:

1.- Mediante reforma de mil novecientos noventa y tres al artículo 122 constitucional, se previó un esquema para la transformación gradual de las instituciones políticas, representativas y de gobierno del Distrito Federal, que incluyó la atribución de facultades legislativas expresas a la Asamblea de Representantes conservando el Congreso una facultad legislativa residual, el establecimiento de un consejo de ciudadanos y un sistema de designación del titular del órgano ejecutivo por parte del Ejecutivo Federal, así como la ratificación de la citada Asamblea. De igual manera, en esta reforma se instituyeron las bases conforme a las cuales debería organizarse el Gobierno del Distrito Federal, mismas que el Congreso de la Unión tendría que tomar en cuenta al expedir el Estatuto de Gobierno.

2.- Posteriormente mediante la reforma de mil novecientos noventa y seis a dicho precepto fundamental, dentro de un trascendental proceso de reforma política y de un reconocimiento de la importancia y necesidad de democratización del Distrito Federal, se preservó su naturaleza jurídico-política como asiento de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos; pero se modificó estructuralmente su régimen de gobierno, ya que se aumentaron las facultades de los órganos locales, delimitándose la distribución de competencias de éstos y de los poderes de la Federación. Asimismo, a partir de esta reforma se instituye la elección democrática del titular del órgano ejecutivo local y, se le otorga a la Asamblea de Representantes el reconocimiento expreso a su facultad legislativa cambiándose su denominación a Asamblea Legislativa, y otorgándose al Jefe de Gobierno la facultad de promulgar y publicar las leyes de la Asamblea.

De lo anterior, podemos señalar que el Distrito Federal es una entidad singular, al ser la sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que las funciones legislativas, ejecutiva y judicial en esa localidad corresponden a los Poderes Federales, con la concurrencia de las autoridades locales.¹¹

¹⁰ En estos términos ya se ha pronunciado este Alto Tribunal al resolver el 04 de noviembre de 2003, por unanimidad de 9 votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Castro y Castro, Díaz Romero, Aguinaco Alemán, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Sánchez Cordero, Silva Meza y Azuela Güitrón, la controversia constitucional 28/2002. No asistieron los señores Ministros Góngora Pimentel previo aviso, y Román Palacios por licencia concedida.

¹¹ Conviene aludir a lo que se expresó en la exposición de motivos de la reforma al artículo 122 constitucional, de 22 de agosto de 1996: “La naturaleza jurídica especial del Distrito Federal, se ha definido en el artículo 44 constitucional que subraya que la Ciudad de México es, a un tiempo, Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. En la iniciativa que ahora se presenta el nuevo artículo 122, ratifica esta importante decisión política constitucional respecto de la naturaleza jurídica que hace del Distrito Federal una entidad de perfiles singulares. Para enunciar y deslindar la competencia y atribuciones que corresponden a los poderes federales y a las autoridades locales en el Distrito Federal, la iniciativa dedica los primeros apartados del artículo 122 a tales propósitos; de este modo, se destaca que, esencialmente, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial en el Distrito Federal corresponden a los poderes de la Unión en el ámbito local que es su sede, para después señalar que en el ejercicio de estas atribuciones concurren las autoridades locales, que son fundamentalmente la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia. Para que los Poderes federales y las autoridades locales convivan de manera armónica, la iniciativa propone asignar las competencias que corresponden a cada uno de los órganos que actúan en el Distrito Federal. De esta forma, se consagran de manera puntual las facultades que corresponden al Congreso de la Unión y al titular del Ejecutivo Federal. Asimismo, se establecen las bases a las cuales se sujetará la expedición del Estatuto de Gobierno por el propio Congreso de la Unión y se regula la organización y funcionamiento de las autoridades locales. El texto que se propone para el artículo 122, busca preservar la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal como asiento de los poderes de la Unión y capital de la República; acrecentar los derechos políticos de sus ciudadanos y establecer con claridad y certeza la distribución de competencias entre los poderes de la Federación y las autoridades locales. Todo ello, a fin de garantizar la eficacia en la acción de Gobierno para atender los problemas y las demandas de los habitantes de esta entidad federativa. Parte medular de la propuesta de reforma política que contiene esta iniciativa, es la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por votación universal, libre, directa y secreta, que atiende a una arraigada aspiración democrática de sus habitantes. En cuanto a la instancia colegiada de representación plural del Distrito Federal, se plantea reafirmar su naturaleza de órgano legislativo, integrado por diputados locales. Al efecto se amplían sus atribuciones de legislar, al otorgarle facultades en materias adicionales de carácter local a las que cuenta hoy día, entre las más importantes, la electoral. También podría designar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los casos de falta absoluta de su titular electo. En cuanto al ejercicio de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, la iniciativa mantiene los elementos indispensables para su desempeño, como son la designación y ratificación de los magistrados que habrán de integrar el Tribunal Superior de Justicia, con la participación del jefe de gobierno del Distrito Federal y de la Asamblea Legislativa; la conformación y principales funciones del Consejo de la Judicatura y las bases para la actuación de los órganos judiciales, dejándose a la Ley Orgánica el señalamiento del número de magistrados que integrarán el propio tribunal. Por lo que hace a la administración pública local para el Distrito Federal, la iniciativa propone su organización a partir de la distinción entre órganos centrales, descentralizados y descentralizados, con bases para la distribución de competencias; el establecimiento de nuevas demarcaciones para la constitución de las autoridades político-administrativas de carácter territorial, y la elección de los titulares de los órganos a cargo de esas demarcaciones. Este último planteamiento conlleva el fortalecimiento de los fundamentos democráticos de su actuación. En la propuesta, para el año de 1997 y sobre la base de la necesidad de expedir las normas secundarias pertinentes, la elección será indirecta conforme lo prevea la ley, en tanto que, para el año 2000 se llevará a cabo mediante el voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos de la demarcación correspondiente”.

Además, lo que para efectos de este caso debemos resaltar, es que con motivo de las reformas aludidas el constituyente permanente, a fin de reconocer el pluralismo en el Distrito Federal, ha buscado fortalecer la vida democrática del país, por lo cual, creó una nueva estructura institucional en esta entidad, estableciendo órganos de gobierno propios, representativos y democráticos que ejerzan las tareas de gobierno en esta urbe.

Así, con el propósito de reforzar las prácticas democráticas del sistema político en el Distrito Federal, se determinó que los habitantes de la Ciudad de México participarían en la elección de sus propias autoridades, mediante votación universal, libre, directa y secreta, buscando con ello concretar la arraigada aspiración democrática de sus habitantes, garantizando así una representación plural en la entidad.

Con motivo de estos cambios y para consolidar los procesos de transformación democrática aludidos, consideró de vital importancia el establecimiento de un sistema electoral propio, con autoridades autónomas e independientes en esta materia, encargadas de garantizar y organizar los procesos electorales, así como las responsables de impartir justicia electoral, solucionando las controversias que lleguen a presentarse en esta materia, tales como el Instituto Electoral y el Tribunal Electoral, ambos del Distrito Federal.

Ahora bien, antes de entrar al análisis de estas cuestiones, conviene precisar el marco constitucional que para la resolución de este caso, resulta trascendente. Los artículos 122, apartado A, fracción II y apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f) y 116, fracción IV, incisos b) al i) ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponen:

“Artículo 122.- (...).

A. Corresponde al Congreso de la Unión: (...).

II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; (...).

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases: BASE PRIMERA. Respecto a la Asamblea Legislativa: (...).

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades: (...).

f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional; (...).”

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

(...).

IV.- 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 legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;

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

d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;

e) Se fijen 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;

f) De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;

g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;

h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias; e

i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse;

(...).”

De los artículos transcritos podemos concluir que:

1.- Corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, pero sujetándose a las bases señaladas en el propio artículo 122 constitucional.

2.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal para el ejercicio de sus facultades debe observar las disposiciones del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal.

3.- Es facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que para ello establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los propios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV, del artículo 116 de la Constitución Federal.

4.- El artículo 116, fracción IV, incisos b) al i) de la Constitución Federal, establece que las Constituciones y leyes de los Estados, en materia electoral, garantizarán que:

- Sean principios rectores en el ejercicio de la función electoral los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia (inciso b).

- Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones (inciso c).

- Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todo acto y resolución electoral se sujete al principio de legalidad (inciso d).

- Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas (inciso e).

- Los partidos políticos reciban equitativamente, financiamiento público para su sostenimiento y tengan apoyos para sus actividades durante los procesos electorales (inciso f).

- Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social (inciso g).

- Se fijen criterios para determinar límites, montos máximos, control, vigilancia y sanciones respecto de los recursos económicos con que cuenten los partidos políticos (inciso h).

- Se tipifiquen los delitos, faltas y sanciones en materia electoral (inciso i).

Así entonces, es facultad del Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, tomando en cuenta las bases que señala el propio artículo 122 en su apartado C.

Sobre el aludido Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, ya este Alto Tribunal ha dicho lo siguiente¹²:

1.- Es la *norma esencial* que expedida por el Congreso de la Unión, desarrolla el contenido del artículo 122 constitucional, por lo tanto, este precepto constitucional es su fundamento.

2.- Estructura el sistema de fuentes local, ya que establece los requisitos de creación de las normas expedidas por los órganos de gobierno locales y desarrolla las distintas competencias de éstos.

3.- En el nivel federal, tiene igual valor jerárquico a las demás leyes del Congreso de la Unión, en tanto es expedido por éste. A nivel local, goza del atributo de ser superior en relación con las autoridades del Distrito Federal, las cuales deberán estar a lo dispuesto por el citado Estatuto.

4.- La jerarquía normativa es el principio esencial del sistema de fuentes del derecho, porque en él se encuentra la exigencia de que las diversas normas hayan sido creadas y reguladas por normas secundarias de rango superior, pues la validez de una norma depende esencialmente de que ésta respete aquellas normas que están por encima de ella en la escala jerárquica.

5.- El rango de cada tipo de norma jurídica en la cadena jerárquica viene generalmente establecido de modo expreso por la norma secundaria que lo crea y lo regula. En este sentido, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal encuentra su fundamento en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así entonces, al encontrarse el fundamento del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el respeto a la jerarquía constitucional es un requisito para la validez de dicho Estatuto, y el respeto a lo dispuesto por éste, es un requisito de validez para las actuaciones de todas las autoridades del Distrito Federal.

Sentado lo anterior, debemos destacar que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 128 prevé la existencia de un órgano autónomo denominado Tribunal Electoral del Distrito Federal, que es la máxima autoridad jurisdiccional para la solución de conflictos de dicha materia¹³, por lo tanto, sí como ya dijimos, el Estatuto aludido tiene su fundamento en la Constitución Federal, resulta lógico que el respeto a la jerarquía constitucional es un requisito para la validez de dicho Estatuto, y el respeto a lo dispuesto por éste, es un requisito de validez para las actuaciones de todas las autoridades del Distrito Federal.

¹² Acción de inconstitucionalidad 37/2005, fallada en sesión de 02 de marzo de 2006, bajo la ponencia del señor Ministro Juan Silva Meza. Unanimidad de 9 votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente en funciones Díaz Romero. No asistieron a la sesión los señores Ministros Azuela Güitrón por licencia concedida y Valls Hernández.

¹³ "Artículo 128.- El Tribunal Electoral del Distrito Federal será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional para la solución de controversias en esta materia".

En atención a lo anterior, estimamos que por lo que se refiere a la materia electoral en el Distrito Federal, existe un bloque de constitucionalidad, integrado por las disposiciones constitucionales referidas y las que en particular establezca el legislador federal en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, ya que el propio artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f) de la Constitución Federal señala que las disposiciones que rijan en la materia electoral en el Distrito Federal, deben sujetarse a lo que establezca el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual tomará en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal.

Conforme a lo anterior, es necesario remitirnos a las disposiciones que sobre este tema establece el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal a fin de determinar la naturaleza y funciones del Tribunal Electoral del Distrito Federal, y así determinar si éste constituye un órgano de gobierno del Distrito Federal para efectos de las controversias constitucionales.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en su Título Sexto denominado "De las autoridades electorales locales y los partidos políticos"¹⁴, Capítulo IV "Del Tribunal Electoral del Distrito Federal", que comprende de los artículos 128 al 133, establece lo siguiente:

1.- La existencia de un órgano autónomo denominado Tribunal Electoral del Distrito Federal, que es la máxima autoridad jurisdiccional para la solución de conflictos de dicha materia (artículo 128).¹⁵

2.- Dispone que al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable sobre: a) las impugnaciones en las elecciones locales de diputados, Jefe de Gobierno y Titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales; b) las impugnaciones de actos y resoluciones que violen derechos político electorales de los ciudadanos de votar y ser votado; c) las impugnaciones en los procesos de plebiscito; d) los conflictos laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores; e) los conflictos entre el Instituto Electoral y sus servidores; f) la determinación e imposición de sanciones en la materia; y g) las demás que señale la ley (artículo 129).¹⁶

3.- La organización del Tribunal Electoral, su competencia, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia y los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen el propio Estatuto y las leyes (artículo 130).¹⁷

4.- La ley establecerá las normas para la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Electoral del Distrito Federal, cuyos servidores en materia de responsabilidades estarán sujetos al régimen establecido en la ley de la materia (artículo 131).¹⁸

5.- Los magistrados electorales serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa, a propuesta del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, señalando la ley, las reglas y los procedimientos correspondientes (artículos 132).¹⁹

6.- Los requisitos para ser magistrado electoral no serán menores que los exigidos para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, requiriéndose haberse distinguido en la materia jurídica, preferentemente en el derecho electoral. La duración en el cargo será de ocho años improrrogables. El Pleno del Tribunal tramitará y otorgará las renunciaciones, ausencias y licencias de los magistrados electorales (artículo 133).²⁰

¹⁴ Este Título consta de cinco capítulos: Capítulo Primero "Disposiciones Generales"; Capítulo Segundo "De los partidos políticos"; Capítulo Tercero "Del Instituto Electoral del Distrito Federal"; Capítulo Cuarto "Del Tribunal Electoral del Distrito Federal"; Capítulo Quinto "De los medios de impugnación en materia electoral local y de los delitos electorales".

¹⁵ "Artículo 128.- El Tribunal Electoral del Distrito Federal será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional para la solución de controversias en esta materia".

¹⁶ "Artículo 129.- Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de este Estatuto y según lo disponga la ley, acerca de:

I. Las impugnaciones en las elecciones locales de diputados, Jefe de Gobierno y Titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales;

II. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado, en los términos que señalen este Estatuto y las leyes;

III. Las impugnaciones en los procesos de plebiscito;

IV. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores;

V. Los conflictos o diferencias laborales entre el instituto electoral del Distrito Federal y sus servidores;

VI. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y

VII. Las demás que señale la ley".

¹⁷ "Artículo 130.- La organización del Tribunal Electoral, su competencia, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen este Estatuto y las leyes".

¹⁸ "Artículo 131.- La ley establecerá las normas para la administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral del Distrito Federal, cuyos servidores en materia de responsabilidades estarán sujetos al régimen establecido en la ley de la materia".

¹⁹ "Artículo 132.- Los magistrados electorales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa, a propuesta del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes".

²⁰ "Artículo 133.- Los requisitos para ser magistrado electoral no podrán ser menores a los que se exigen para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y se requerirá además haberse distinguido en la materia jurídica, preferentemente en la del Derecho Electoral. Los magistrados durarán en su encargo ocho años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los magistrados electorales serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por el Pleno".

Así entonces, el Tribunal Electoral del Distrito Federal es la máxima autoridad jurisdiccional encargada de resolver las controversias en materia electoral en esta entidad federativa y tiene su origen en las disposiciones constitucionales que consideran la existencia de este tipo de autoridades tanto en los Estados como en el Distrito Federal (artículos 122 Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f), en relación con el 116, fracción IV, incisos b) al i) ambos de la Constitución Federal), remitiendo expresamente para el caso de este último, a lo dispuesto por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Cabe señalar que el propio Estatuto de Gobierno establece que la organización y competencia del Tribunal Electoral, así como los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia y los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia en la materia, serán los que determinen el propio Estatuto y las leyes (artículo 130 del Estatuto de Gobierno). También establece que la ley determinará las normas para la administración, vigilancia y disciplina de este órgano jurisdiccional (artículo 131).

Derivado de lo anterior y al advertirse que el propio Estatuto de Gobierno del Distrito Federal remite a "las leyes", conviene mencionar y sólo a manera de referente, lo que establecen el Código Electoral del Distrito Federal²¹ y el Código Financiero del Distrito Federal, en estos aspectos:

1.- El Tribunal Electoral del Distrito Federal es órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, y está dotado de plena jurisdicción teniendo a su cargo garantizar que todos los actos y resoluciones electorales y de los procedimientos de participación ciudadana del Distrito Federal, se sujeten al principio de legalidad (artículo 222 del Código Electoral).²²

2.- Para su organización, funcionamiento y control, el Tribunal Electoral del Distrito Federal se regirá por las disposiciones constitucionales relativas, las del Estatuto de Gobierno, las del Código Electoral y las de su Reglamento Interior (artículo 223, segundo párrafo del Código Electoral).²³

3.- Se establecen las reglas a las que en el desarrollo de su función deberán sujetarse los Magistrados del Tribunal, entre las que destacan que desempeñarán su función con independencia y probidad (artículo 225 Bis, fracción I del Código Electoral).²⁴

4.- Se señalan las atribuciones del Tribunal Electoral, destacándose que resolverá en forma definitiva e inatacable las controversias de su competencia (artículo 227, fracción I del Código Electoral).²⁵

5.- Las autoridades electorales, entre las que se encuentra el Tribunal Electoral del Distrito Federal, gozan de autonomía para la elaboración de su Presupuesto de Egresos (artículos 20., fracción III y 448, fracción III del Código Financiero).²⁶

6.- El Tribunal Electoral del Distrito Federal, en su calidad de autoridad electoral del Distrito Federal, elaborará anualmente su proyecto de Presupuesto de Egresos y lo remitirá al Jefe de Gobierno por conducto de la Secretaría de Finanzas, para que se incorpore en los mismos términos en artículos específicos dentro del proyecto de Presupuesto de Egresos (artículo 450 del Código Financiero).²⁷

7.- El Tribunal Electoral del Distrito Federal manejará, administrará y ejercerá de manera autónoma su presupuesto debiendo sujetarse a sus propias leyes y a las normas que al respecto se emitan en congruencia con lo previsto por el Código Financiero del Distrito Federal y demás normatividad en la materia (artículo 490 del Código Financiero).²⁸

²¹ En el Código Electoral del Distrito Federal, se prevé un Libro Séptimo denominado "Del Tribunal Electoral del Distrito Federal", el cual está estructurado de la siguiente manera: Título Primero "Disposiciones Preliminares" que va de los artículos 222 al 223; y Título Segundo "De su integración" que consta de once capítulos: Capítulo I "Del nombramiento de los Magistrados Electorales" que va de los artículos 224 al 225 Bis; Capítulo II "De las atribuciones del Pleno" que va de los artículos 226 al 227 Ter; Capítulo III "De las atribuciones de los Magistrados" que únicamente consta del artículo 228; Capítulo IV "Del Presidente del Tribunal" que igualmente sólo consta de un artículo, el 229; Capítulo V "Del Secretario General del Tribunal" que va de los artículos 230 al 231; Capítulo VI "De la Secretaría Administrativa y de sus Áreas de Apoyo" integrado por el artículo 232; Capítulo VII "De la Contraloría Interna" que va de los artículos 232 Bis al 232 Ter; Capítulo VIII "De la Comisión de Administración" integrado por el artículo 232 Quarter; Capítulo IX "De las Coordinaciones" que va de los artículos 233 al 233 Ter; Capítulo X "Del Centro de Capacitación Judicial Electoral" integrado por el artículo 234; y Capítulo XI "Del personal auxiliar y administrativo" que va de los artículos 235 al 237.

²² "Artículo 222. El presente libro tiene por objeto regular la organización, funcionamiento, administración y responsabilidades del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

El Tribunal Electoral del Distrito Federal es órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, dotado de plena jurisdicción, que tiene a su cargo garantizar que todos los actos y resoluciones electorales y de los procedimientos de participación ciudadana, del Distrito Federal se sujeten al principio de legalidad".

²³ "Artículo 223. (...). El Tribunal Electoral del Distrito Federal se regirá para su organización, funcionamiento y control, por las disposiciones constitucionales relativas, del Estatuto de Gobierno, las de este Código y las de su Reglamento Interior".

²⁴ "Artículo 225 Bis. Los Magistrados Electorales se sujetarán de forma particular a las siguientes reglas: (...). I. Desempeñarán su función con independencia y probidad; (...)"

²⁵ Artículo 227. El Tribunal Electoral del Distrito Federal, tiene las atribuciones siguientes: I. Sustanciar y resolver en forma definitiva e inatacable, las controversias sometidas a su competencia, que en los términos del libro Octavo del presente Código, son los siguientes: (...)"

²⁶ El artículo 448, fracción II del Código Financiero establece: "Artículo 448.- Para la elaboración de su Presupuesto de Egresos gozarán de autonomía los siguientes órganos: (...). III. Las Autoridades Electorales; (...)" Por su parte, el artículo 20. del mismo ordenamiento legal señala: "Artículo 20.- Para los efectos de este Código, se entenderá por: (...). III. Autoridades Electorales: El Instituto Electoral y el Tribunal Electoral del Distrito Federal; (...)"

²⁷ "Artículo 450.- Los órganos a que se refiere el artículo 448 elaborarán anualmente sus respectivos proyectos de Presupuesto de Egresos atendiendo a lo previsto en el artículo 449 de este Código y a las previsiones del ingreso que la Secretaría les comunique y los remitirán al Jefe de Gobierno por conducto de la Secretaría, para que los incorpore en los mismos términos en artículos específicos dentro del proyecto de Presupuesto de Egresos".

²⁸ "Artículo 490.- Los órganos a los que se refiere el artículo 448 de este Código, manejarán, administrarán y ejercerán de manera autónoma su presupuesto, debiendo sujetarse a sus propias leyes, así como a las normas que al respecto se emitan en congruencia con lo previsto en este Código y demás normatividad en la materia".

De todo lo anterior se advierte que el Tribunal Electoral del Distrito Federal es un órgano que tanto constitucional como estatutariamente cuenta con autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, ya que se instituye como la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral dotada de plena jurisdicción, siendo sus resoluciones definitivas e inatacables.

Cabe señalar que la autonomía de la que goza el Tribunal Electoral del Distrito Federal, derivada de su naturaleza de órgano autónomo, implica la facultad de decidir y actuar sin más limitaciones que las previstas en las leyes relativas, y sin estar subordinado a otros órganos o poderes públicos; por tanto, tal independencia y autonomía opera tanto de forma externa (aspecto jurisdiccional) como internamente (actos administrativos que le permitan funcionar y cumplir con las atribuciones que la ley le confiere).

Así, como expresión de esta autonomía, y con la finalidad de que este órgano pueda funcionar y cumplir con sus atribuciones, también cuenta con autonomía presupuestaria ya que le corresponde elaborar, aprobar, administrar y ejercer anualmente su presupuesto de egresos, sujetándose siempre a la normatividad de la materia.

Sobre los órganos constitucionales autónomos, este Tribunal Pleno ya señaló al resolver la controversia constitucional 32/2005²⁹, lo siguiente:

1.- Surgen en Europa y su establecimiento se expandió por Asia y América, como resultado de una nueva concepción del Poder, bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de Poder, evolucionando con ello la teoría tradicional de la división de poderes, por lo que se dejó de concebir la organización del Estado derivada de los tres poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), que sin perder su esencia, actualmente se habla de que dicho principio debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, para hacer más eficaz, el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.

2.- Su creación se justificó por la necesidad de establecer órganos encaminados a la defensa de los derechos fundamentales y de lograr controlar la constitucionalidad de los actos de los depositarios del poder público.

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

4.- En el caso de nuestro país, la creación de este tipo de órganos no altera o destruye la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal, radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

5.- Las características esenciales de estos órganos son: a) deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; d) deben atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Conforme a lo anterior podemos concluir que el Tribunal Electoral del Distrito Federal, es efectivamente un órgano autónomo ya que:

1.- Tiene su origen y está configurado directamente en las disposiciones constitucionales que consideran la existencia de este tipo de autoridades tanto en los Estados como en el Distrito Federal (artículos 122 Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f), en relación con el 116, fracción IV, incisos b) al i), ambos de la Constitución Federal), remitiendo expresamente para el caso de este último, a lo dispuesto por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Y como ya dijimos, en el caso de la materia electoral para el Distrito Federal tanto la Constitución Federal como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, forman un bloque de constitucionalidad.

2.- Mantiene con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación, ya que se trata de un órgano necesario para lograr una efectiva configuración y funcionamiento del modelo del estado de derecho que se pretende.

3.- Tiene a su cargo funciones coyunturales del Estado que requieren ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad, tal como lo es la función jurisdiccional electoral en el Distrito Federal.

4.- Goza de autonomía funcional ya que cuenta con la potestad de emitir sus resoluciones y determinaciones sin sujetarse a ninguna indicación o directriz de órgano o poder alguno, es decir, cuenta con autonomía en la determinación de sus decisiones, las cuales, como ya dijimos resultan definitivas e inatacables.

En este sentido, el Tribunal Electoral del Distrito Federal goza de autonomía funcional en su función jurisdiccional la que se manifiesta en la realización de acciones de gobierno de carácter jurisdiccional en materia electoral en el Distrito Federal. En efecto, al ser este órgano jurisdiccional la máxima autoridad en la materia electoral en el Distrito Federal, resulta claro que realiza una de las funciones primarias u originarias del Estado, que consiste precisamente en la función jurisdiccional de emitir resoluciones conforme a las cuales resuelva las controversias que se presenten en las materias de su competencia.

²⁹ Este asunto se falló el veintidós de mayo de dos mil seis. Los señores ministros Luna Ramos, Gudiño Pelayo y Ortiz Mayagoitia votaron en contra del fallo y elaboraron voto particular, pero ello sólo fue en torno a lo relativo al reconocimiento de validez de la fracción VI del artículo 9 de la Constitución Política del Estado de Jalisco. Por lo tanto, las consideraciones sostenidas en el fallo sobre las características de los órganos constitucionales autónomos, al parecer si fueron compartidas. No asistieron por estar disfrutando de vacaciones los señores Ministros Aguirre Anguiano y Cossío Díaz.

5.- Asimismo, este órgano jurisdiccional cuenta con autonomía presupuestaria ya que anualmente elaborará su proyecto de presupuesto de egresos, el que remitirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste, en los términos en que le fue presentado, lo incorpore en artículos específicos dentro del proyecto de Presupuesto de Egresos. Esta autonomía también se encuentra en el aspecto relativo a que el Tribunal Electoral del Distrito Federal manejará, administrará y ejercerá de manera autónoma su presupuesto, es decir, se autodetermina en el manejo de sus recursos económicos, sujetándose siempre a la normatividad de la materia.

Por todo lo dicho, concluimos que el Tribunal Electoral del Distrito Federal sí es un órgano originario del Estado, ya que su existencia está prevista en la propia Constitución Federal, goza constitucional y legalmente de autonomía jurisdiccional y presupuestaria, y su marco de atribuciones está delimitado, por mandato constitucional en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Por tanto, el Tribunal Electoral del Distrito Federal cuenta con el carácter de órgano de gobierno del Distrito Federal a que se refiere el inciso k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y por ende tiene legitimación para promover el presente medio de control constitucional.

En este aspecto, cabe señalar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que tratándose de las controversias constitucionales, el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, no debe interpretarse en un sentido literal o limitativo, ni que establezca un listado taxativo de los supuestos que pueden dar lugar a plantear esa vía, sino que debe interpretarse en armonía con las normas que establecen el sistema federal y el principio de división de poderes, con la finalidad de que no queden marginados otros supuestos.³⁰

Así entonces, el catálogo establecido en la fracción I del artículo 105 constitucional no debe entenderse como limitativo, sino meramente enunciativo, de tal manera que su aplicación no se realice en forma estrictamente literal, sino que deben favorecerse hipótesis de procedencia que, aunque no estén previstas expresamente en el texto de ese numeral, sean acordes con la finalidad manifiesta de este medio de control constitucional, que es precisamente salvaguardar las esferas de competencia de los órganos y poderes cuya existencia se prevé en la Constitución Federal.

En el caso, actualmente la defensa del ámbito de competencias del Tribunal Electoral del Distrito Federal, únicamente puede intentarse a través de la controversia constitucional ya que no existe en la legislación local recurso o medio alguno de impugnación conforme al cual puedan resolverse los conflictos entre éste órgano jurisdiccional y otros órganos de gobierno del Distrito Federal, pues de estimarse lo contrario, estaríamos dejando el ámbito de competencias del Tribunal Electoral, en su calidad de órgano de gobierno del Distrito Federal, desprotegido y vulnerable, situación que no es acorde con la finalidad de este medio de control constitucional, el cual como ya dijimos, salvaguarda las esferas de competencia de los órganos y poderes cuya existencia se prevé en la Constitución Federal.

Además, es de gran importancia señalar que la reforma al artículo 122 constitucional, de veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, en la que se estableció que es facultad de la Asamblea Legislativa, expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que para ello establezca el Estatuto de Gobierno, la cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal, es posterior a las que se hicieron al artículo 105 de la Constitución, de veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y tres y treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, en las que se incluyó la hipótesis relativa a que este Alto Tribunal conocería de las controversias que se suscitaren entre órganos de gobierno del Distrito Federal.

Por tanto, se concluye que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, inciso k) de la Constitución Federal, así como 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la demanda fue promovida por el Tribunal Electoral del Distrito Federal, con motivo de un conflicto entre este y la Asamblea Legislativa y el Jefe de Gobierno ambos del Distrito Federal, en el que se demanda la invalidez de los artículos 3o., 35 y quinto transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal dos mil seis, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal número "155 TER" de treinta de diciembre de dos mil cinco.

³⁰ Al respecto, este Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 28/2002 sostuvo lo siguiente: "... tratándose de las controversias constitucionales, el artículo 105, fracción I de la Constitución Federal, no debe interpretarse en un sentido literal o limitativo, ni que establezca un listado taxativo de los supuestos que pueden dar lugar a plantear esa vía, sino que debe interpretarse en armonía con las normas que establecen el sistema federal y el principio de división de poderes, con la finalidad de que no queden marginados otros supuestos máxime que las Delegaciones no cuentan con medios de defensa internos para salvaguardar su esfera de competencias (dado que la legislación local sólo prevé la solución de conflictos entre aquéllos y las restantes dependencias de la administración pública local, mas no los que se susciten entre los jefes delegaciones y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal), por lo que en todo caso, los conflictos que se susciten entre las Delegaciones del Distrito Federal y los restantes órganos de gobierno de la entidad, sólo podrían ventilarse mediante la presente vía. Este criterio dio origen a la tesis de jurisprudencia P./J. 61/2003 de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL ESTAN LEGITIMADAS PARA PROMOVERLAS".

Apoyan lo anterior, las tesis de jurisprudencia P./J. 97/99³¹ y P./J. 98/99³², de rubros: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS OBJETIVOS DEL ORDEN JURIDICO CONSTITUCIONAL SON LA ASIGNACION DE COMPETENCIA Y EL CONTROL DE SU EJERCICIO POR LAS AUTORIDADES DE LOS DEMAS ORDENES JURIDICOS" y "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCION FEDERAL", respectivamente.

SEGUNDO.- Oportunidad. A continuación procede analizar la oportunidad de la demanda, por ser una cuestión de orden público.

Previamente, cabe aclarar que de acuerdo con lo manifestado por este Alto Tribunal, el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal es considerado un acto formalmente legislativo pero materialmente administrativo, es decir, su naturaleza es la de acto y no de norma general, ya que no participa de la generalidad como característica esencial de ésta. Lo anterior lo ha sostenido así este Alto Tribunal, y se encuentra reflejado en la tesis de jurisprudencia P./J. 24/99³³, de rubro: "ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE PARA RECLAMAR EL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998, POR NO TENER EL CARACTER DE NORMA GENERAL".

La fracción I del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que tratándose de actos, el plazo para la interposición de la demanda de controversia constitucional será de treinta días contados a partir del día siguiente al que conforme la ley del propio acto surta sus efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al día que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al día que el actor se ostente sabedor de los mismos.

En este orden, tomando en cuenta que lo impugnado son diversos artículos del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal dos mil seis —artículo 3o., 35 y quinto transitorio—, se debe tomar como fecha para el inicio del cómputo del plazo para la presentación de la demanda, su fecha de publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, ya que esa es la fecha cierta en que el actor tuvo conocimiento del mismo.

³¹ Novena Epoca. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, página setecientos nueve, cuyo texto es: "El orden jurídico constitucional establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, Estados y Municipios, y Distrito Federal y, en su parte dogmática, previene las garantías individuales en favor de los gobernados, que deben ser respetadas, sin distinción, por las autoridades de los órdenes anteriores, según puede desprenderse del enunciado del artículo 1o. constitucional. Además de las funciones anteriores, el orden constitucional tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones establecidas en favor de las autoridades, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la Constitución Federal, ya sea en perjuicio de los gobernados, por violación de garantías individuales, o bien afectando la esfera de competencia que corresponde a las autoridades de otro orden jurídico".

³² Novena Epoca. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, página setecientos tres, cuyo texto es: "Los Poderes Constituyente y Reformador han establecido diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos Federal, Estatal y Municipal, y del Distrito Federal, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, previstas en el artículo 105, fracción I de la Carta Magna, cuya resolución se ha encomendado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Tribunal Constitucional. La finalidad primordial de la reforma constitucional, vigente a partir de mil novecientos noventa y cinco, de fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución, consistente en que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en aquélla, lleva a apartarse de las tesis que ha venido sosteniendo este Tribunal Pleno, en las que se soslaya el análisis, en controversias constitucionales, de conceptos de invalidez que no guarden una relación directa e inmediata con preceptos o formalidades previstos en la Constitución Federal, porque si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos descritos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, dejar de analizar ciertas argumentaciones sólo por sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental, produciría, en numerosos casos, su ineficacia, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de libertades y atribuciones, por lo que resultaría contrario al propósito señalado, así como al fortalecimiento del federalismo, cerrar la procedencia del citado medio de control por tales interpretaciones técnicas, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades, máxime que por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, su defensa debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Norma Suprema, dado que no es posible parcializar este importante control".

³³ Novena Epoca. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IX, Abril de 1999, página 251, cuyo texto es el siguiente: "Por 'Ley del Presupuesto' se entiende el conjunto de disposiciones legales que regulan la obtención, administración y aplicación de los ingresos del Estado, otorgando competencias y estableciendo derechos y obligaciones para la administración pública y para los particulares. Por 'Presupuesto de Egresos' se entiende el decreto que contempla y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un periodo determinado. El 'Decreto del Presupuesto de Egresos' constituye un acto de aplicación de la 'Ley del Presupuesto', en cuanto autoriza al Poder Ejecutivo a efectuar la inversión de los fondos públicos; empero, no es el decreto el que otorga competencias o establece derechos y obligaciones, pues éstos ya están previstos en la ley que se aplica. En el ámbito del Distrito Federal, la distinción entre 'Ley del Presupuesto' y 'Presupuesto de Egresos' está expresamente contemplada tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. De esta manera, a diferencia de lo que sucede con la Ley de Ingresos, la Constitución, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no otorgan el carácter de ley al Presupuesto de Egresos; en cambio, la 'Ley del Presupuesto del Distrito Federal', esto es, las disposiciones conducentes del Código Financiero del Distrito Federal, le dan expresamente el carácter de decreto. Es relevante señalar que el multicitado decreto contiene algunas disposiciones que pudieran estimarse como normas de carácter general, porque aparentemente otorgan competencias; sin embargo, en realidad únicamente se limitan a reiterar, y en ocasiones de manera expresa, las que ya están otorgadas en las leyes respectivas. Por otra parte, el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en cuanto a su aspecto material, tiene el carácter de un acto administrativo y no de una ley; es decir, no participa de la generalidad, como característica esencial de ésta. Por lo tanto, la acción de inconstitucionalidad que se promueve en su contra resulta improcedente." Este criterio deriva de la acción de inconstitucionalidad 4/98, fallada el 28 de mayo de 1998, por mayoría de ocho votos. Fueron disidentes los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro Góngora Pimentel y José Vicente Aguinaco Alemán.

Ahora bien, toda vez que el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal dos mil seis fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el viernes treinta de diciembre de dos mil cinco³⁴, el plazo de treinta días previsto en la fracción I del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia, transcurrió del lunes dos de enero al martes catorce de febrero de dos mil seis³⁵. Por tanto, si la demanda de controversia constitucional se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el lunes trece de febrero según se advierte de los sellos estampados al reverso de la foja cuarenta y cuatro de autos, esto es, el vigésimo noveno día del plazo correspondiente, es indudable que su presentación resulta oportuna.

TERCERO. Legitimación de las partes. A continuación se procede a analizar la legitimación de las partes.

Legitimación activa.

Promueve la controversia constitucional, Hermilo Herrejón Silva, ostentándose con el carácter de Magistrado Presidente y representante legal del Tribunal Electoral del Distrito Federal, quien acredita su cargo con copia certificada del acta de la sesión pública del Pleno de dicho órgano jurisdiccional, celebrada el dieciocho de enero de dos mil tres³⁶, en la que se advierte que fue electo como Presidente del Tribunal Electoral del Distrito Federal, para el periodo comprendido del dieciocho de enero de dos mil tres al diecisiete de enero de dos mil siete, quien además, está facultado para acudir en representación del órgano actor, ya que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 229, tercer párrafo, inciso a), del Código Electoral del Distrito Federal, el Presidente del Tribunal Electoral de la entidad citada, tiene la representación del tribunal³⁷.

Asimismo, tomando en consideración que, como ya lo hemos precisado, el Tribunal Electoral del Distrito Federal es un órgano de gobierno del Distrito Federal, y por ende se encuentra comprendido dentro de los órganos a que alude el artículo 105, fracción I, inciso k) de la Constitución Federal, debe concluirse que se encuentra legitimado para plantear la presente vía.

Finalmente cabe precisar que conforme a los razonamientos aquí dados, así como los señalados en el considerando primero de esta resolución sobre la legitimación del Tribunal Electoral del Distrito Federal para promover una controversia constitucional, resulta infundada la causa de improcedencia que al respecto hace valer la Asamblea Legislativa del Distrito Federal³⁸.

Legitimación pasiva.

Enseguida se analizará la legitimación de las partes demandadas, ya que éstas deben estar facultadas por la ley para satisfacer las exigencias que deriven de la demanda, en caso de que resulte fundada.

Conforme al artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, la parte demandada deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que la rigen, estén facultados para representarla y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de dicha representación.

Tienen el carácter de autoridades demandadas en esta controversia constitucional la Asamblea Legislativa y el Jefe de Gobierno, ambos del Distrito Federal.

Por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, comparece a contestar la demanda la Diputada María Guadalupe Chavira de la Rosa, en su calidad de Presidenta de la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal³⁹, cargo que acreditó con la copia certificada de la versión estenográfica de la sesión ordinaria celebrada por dicho órgano legislativo el treinta de marzo de dos mil seis, de la que se desprende que fue designada para fungir en dicho cargo durante el mes de abril de dos mil seis⁴⁰, correspondiente al segundo periodo de sesiones del tercer año de ejercicio de la Tercera Legislatura. Esta funcionaria se encuentra facultada para acudir en representación de dicho órgano legislativo, en términos de lo dispuesto por el artículo 36, fracción XVI de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal⁴¹.

³⁴ A fojas 400 de autos obra un ejemplar de la Gaceta Oficial del Distrito Federal de esta fecha.

³⁵ Se descuentan del cómputo los días sábados y domingos 7, 8, 14, 15, 21, 22, 28 y 29 de enero, 4, 5, 11 y 12 de febrero por ser inhábiles de conformidad con lo dispuesto por el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, se descuentan del cómputo los días jueves 5 de enero por haberse suspendido las labores en esta Suprema Corte mediante acuerdo de Presidencia; y lunes 6 de febrero ya que de conformidad con la Ley Federal del Trabajo y con el acuerdo 2/2006 emitido por el Pleno de este Alto Tribunal el treinta y uno de enero de dos mil seis, este día fue inhábil. Cabe señalar que el considerando primero del acuerdo citado señala: "PRIMERO. Para los efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles: (...). Los lunes en que por disposición de la Ley Federal del Trabajo deje de laborarse; (...)" Por su parte, la fracción II del artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo señala que: "Artículo 74. Son días de descanso obligatorio: ...II. El primer lunes de febrero en conmemoración del 5 de febrero; (...)"

³⁶ Esta documental obra a fojas 46 a 62 de autos.

³⁷ "Artículo 229.- (...). El Presidente del Tribunal Electoral del Distrito Federal tendrá además de las que le corresponden como Magistrado Electoral, las siguientes atribuciones: a) Representar al Tribunal, celebrar convenios, otorgar todo tipo de poderes y realizar los actos jurídicos y administrativos que se requieran para el buen funcionamiento del Tribunal; (...)"

³⁸ Conviene recordar que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal al contestar la demanda, promovió "incidente de falta de legitimación de la parte actora", sin embargo el Ministro Instructor mediante auto de 7 de abril de 2006, determinó no admitir el referido incidente, y dicho auto causó estado y se encuentra firme ya que no fue recurrido.

³⁹ Ello lo hizo mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el 5 de abril de dos mil seis.

⁴⁰ Esta documental obra a fojas 415 y 416 de autos.

⁴¹ "ARTICULO 36. Corresponde al Presidente de la Mesa Directiva:

[...] XVI. Representar a la Asamblea ante toda clase de autoridades administrativas, jurisdiccionales y militares, ante el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los partidos políticos registrados y las organizaciones vecinales del Distrito Federal; asimismo, podrá otorgar y revocar poderes para pleitos y cobranzas a los servidores públicos de las unidades administrativas que por las características de sus funciones estén acordes con la naturaleza de dicho poder [...]"

Asimismo, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cuenta con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que se le imputa la aprobación del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal dos mil seis, cuya invalidez se demanda en algunos de sus preceptos.

Por otro lado, comparece a contestar la demanda Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, en su carácter de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, cargo que acreditó con una copia de la Gaceta Oficial del Distrito Federal de primero de agosto de dos mil cinco, en la que se publicó el Decreto para la designación de Jefe de Gobierno sustituto del Distrito Federal, del que se advierte que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal lo designa como Jefe de Gobierno de dicha entidad para que termine el encargo para el que fue electo el Licenciado Andrés Manuel López Obrador⁴².

Cabe señalar que de conformidad con el artículo 122, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴³, el Jefe de Gobierno tiene a su cargo el Ejecutivo y la Administración Pública del Distrito Federal, por lo que se concluye que a él le corresponde la representación del Ejecutivo Local, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 11, primer párrafo de la Ley Reglamentaria de la materia.

En consecuencia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal también tiene legitimación pasiva para comparecer en el presente juicio, en tanto, se le imputa la publicación del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal dos mil seis, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

CUARTO. Causas de improcedencia. Procede examinar ahora las restantes causas de improcedencia que aleguen las partes o bien que de oficio advierta este Alto Tribunal.

Principio de definitividad. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal al contestar la demanda señaló que se debe sobreseer el presente asunto ya que no se agotó la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, ello en virtud de que los artículos 108 y 130 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecen que cualquier controversia de carácter competencial administrativo debe ser resuelta por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Sobre el tema, esta Suprema Corte de Justicia ha sustentado en la tesis de jurisprudencia P./J. 12/99⁴⁴, que el artículo 19, fracción VI de la Ley Reglamentaria de la materia⁴⁵, prevé el principio de definitividad en materia de controversias constitucionales. El criterio es del tenor siguiente:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO NO SE HAYA PROMOVIDO PREVIAMENTE EL RECURSO O MEDIO DE DEFENSA LEGALMENTE PREVISTO PARA RESOLVER EL CONFLICTO O, SI HABIENDOLO HECHO, ESTA PENDIENTE DE DICTARSE LA RESOLUCION RESPECTIVA.- La causal de improcedencia a que se refiere la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica un principio de definitividad para efectos de las controversias constitucionales, que involucra dos cuestiones específicas que consisten, una, en la existencia legal de un recurso o medio de defensa en virtud del cual puedan combatirse el o los actos materia de impugnación en la controversia y lograr con ello su revocación, modificación o nulificación, caso en el que la parte afectada está obligada a agotarlo previamente a esta acción; otra, la existencia de un procedimiento iniciado que no se ha agotado, esto es, que está sustanciándose o que se encuentra pendiente de resolución ante la misma o alguna otra autoridad y cuyos elementos litigiosos sean esencialmente los mismos que los que se plantean en la controversia constitucional, caso en el que el afectado debe esperar hasta la conclusión del procedimiento, para poder impugnar la resolución y, en su caso, las cuestiones relativas al procedimiento desde su inicio".

Del criterio anterior se advierten tres hipótesis para tener por actualizada la causa de improcedencia contemplada en el artículo 19, fracción VI de la Ley Reglamentaria de la materia, a saber:

- 1.- Que esté previsto legalmente un recurso o medio de defensa que no se haya agotado, y a través del cual pueda revocarse, modificarse o nulificarse el acto impugnado en la controversia constitucional.
- 2.- Que habiéndose interpuesto dicho recurso o medio de defensa, no se haya resuelto.
- 3.- Que el acto impugnado se haya emitido dentro de un procedimiento que no ha concluido, esto es, que esté pendiente de dictarse la resolución definitiva, en el que la cuestión debatida constituya la materia propia de la controversia constitucional.

De lo anterior, se advierte que el Jefe de Gobierno hace valer la improcedencia de la controversia, apoyado en la hipótesis señalada con el número uno anterior.

⁴² A fojas 120 del expediente obra esta documental.

⁴³ "Artículo 122.- (...). El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública de la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta".

⁴⁴ Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IX. Abril de 1999. Página 275.

⁴⁵ "Artículo 19.- Las controversias constitucionales son improcedentes: (...). VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; (...)"

El argumento de improcedencia es infundado en atención a lo siguiente.

El último párrafo del artículo 108 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal⁴⁶, establece que las controversias de carácter competencial administrativo que se presenten entre **las delegaciones y los demás órganos y dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal** serán resueltas por el Jefe de Gobierno de esa entidad.

De lo anterior se advierte que la hipótesis que se indica no se surte en el caso concreto, ya que aquí se trata de un conflicto entre el Tribunal Electoral con la Asamblea Legislativa y el Jefe de Gobierno, todos del Distrito Federal, y el artículo 108 aludido, se refiere a conflictos de carácter competencial administrativos entre las delegaciones y los demás órganos y dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal.

A mayor abundamiento conviene precisar que el artículo 108 citado, se encuentra dentro del Título Quinto del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, denominado "De las bases para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos", Capítulo II "De las demarcaciones territoriales y de los órganos político-administrativos". De lo que resulta totalmente claro que los preceptos que integran este título del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, no resultan aplicables al Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Por su parte, el artículo 130 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal⁴⁷, establece que la organización del Tribunal Electoral del Distrito Federal, su competencia, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen el propio Estatuto y las leyes.

Como se advierte, este precepto no establece ningún recurso o medio de defensa a través del cual pueda revocarse, modificarse o nulificarse el acto impugnado en la controversia constitucional, ya que únicamente refiere que los aspectos relativos a la competencia, organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Distrito Federal serán los establecidos en el Estatuto de Gobierno y en las leyes.

Por lo tanto, resulta infundado el argumento de improcedencia planteado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, consistente en que el Tribunal Electoral del Distrito Federal no agotó la vía legalmente prevista para la solución del conflicto.

Por último, cabe señalar que en el caso no resulta aplicable el precedente de la controversia constitucional 15/2004 citado por el Jefe de Gobierno, ya que este se refiere a una hipótesis distinta, pues aquella controversia se planteó por el Municipio de Juárez del Estado de Chihuahua en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, en la que aducían violaciones a la legislación común del Estado y consecuentemente a la Constitución Federal, sin embargo, en aquél caso se determinó que si existía un recurso o medio legal para la solución del conflicto, previsto en el artículo 109, fracción XIII de la Constitución Local y en el artículo 50, fracción XVII de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, el cual le correspondía resolver al Supremo Tribunal de Justicia Local.

Planteamiento de cuestiones de legalidad. Por otra parte, aduce el Jefe de Gobierno del Distrito Federal que con fundamento en los artículos 19, fracción VIII, 20, fracción II y 22, fracción VII de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 105, fracción I de la Constitución Federal, la presente controversia constitucional debe sobreseerse porque el actor únicamente plantea cuestiones de legalidad y no de constitucionalidad, las que resultan inoperantes en esta instancia.

También resulta infundada esta causa de improcedencia.

En efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su parte orgánica, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal y, en lo que se conoce en la doctrina como aspecto dogmático, prevé las obligaciones que deben ser respetadas, sin distinción, por las autoridades de los órdenes jurídicos anteriores.

El orden jurídico constitucional tiende, además de establecer las reglas con base en las cuales deben ejercer sus funciones competenciales las autoridades, a preservar la regularidad en dicho ejercicio, consistente en que éste se lleve a cabo dentro del marco de las atribuciones establecidas, sin nunca rebasar los principios rectores previstos en la Constitución Federal, ya sea en perjuicio de los gobernados, por violación de garantías individuales, o bien afectando la esfera de competencia que corresponde a las autoridades de otro orden jurídico.

⁴⁶ "Artículo 108. Las controversias de carácter competencial administrativo que se presenten entre las Delegaciones y los demás órganos y dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal serán resueltas por el Jefe de Gobierno".

⁴⁷ "Artículo 130. La organización del Tribunal Electoral, su competencia, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, será los que determinen este Estatuto y las leyes".

Al respecto debe señalarse que a partir de enero de mil novecientos noventa y cinco, en que entraron en vigor las reformas constitucionales al artículo 105 constitucional, entre otros, la Suprema Corte ha evolucionado en el criterio para determinar lo que constituye la materia de las controversias constitucionales. Aunque propiamente no se puede hablar de etapas históricas, por la variedad de fechas en que se emitieron los fallos respectivos, sí se pueden distinguir cuatro criterios que reflejan esa evolución y que son los siguientes:

1.- Primer criterio. En la controversia constitucional sólo pueden plantearse problemas de invasión de esferas⁴⁸.

2.- Segundo criterio. Se amplía el anterior, estableciéndose que sólo le corresponde a la Suprema Corte conocer a través de las controversias constitucionales, de violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, careciendo de competencia para conocer de planteamientos contra actos a los que sólo se les atribuyan violaciones a las Constituciones de los estados o a leyes locales, cuyo remedio corresponde establecer al Constituyente local o a las Legislaturas de los Estados.⁴⁹

3.- Tercer criterio. Un criterio más amplio se dio cuando se consideró que también es materia de la controversia constitucional el estudio de violaciones indirectas a la Constitución Federal, aunque con la limitante de que estén vinculadas de modo fundamental con el acto o ley impugnados⁵⁰.

⁴⁸ Al respecto resultan ilustrativas las tesis P./J. 77/98 y P. LXXII/98, que si bien en su parte medular se refieren a otro tema, sustentan con claridad el criterio apuntado. Los criterios son los siguientes: **"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO ES LA VÍA IDONEA PARA IMPUGNAR ACTOS DERIVADOS DE RESOLUCIONES DICTADAS EN UN PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido reiteradamente el criterio de que la controversia constitucional no es la vía idónea para impugnar sentencias que recaigan en los juicios o procedimientos de los que conocen los órganos jurisdiccionales, ya que se haría de esta vía un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma cuestión litigiosa debatida en el procedimiento natural, siendo que en la controversia constitucional sólo puede plantearse contravención a disposiciones fundamentales por invasión o transgresión de los ámbitos competenciales que dichas disposiciones establecen en favor de cada uno de los respectivos niveles de gobierno. Consecuentemente, por mayoría de razón, los actos emitidos en cumplimiento de requerimientos formulados por los órganos del Poder Judicial Federal en el procedimiento de ejecución de sentencias de amparo, no pueden ser impugnados en vía de controversia constitucional pues, en términos del artículo 105 de la Ley de Amparo que rige el citado procedimiento, cuando cualquier autoridad sea requerida por los órganos jurisdiccionales de amparo, tiene la ineludible obligación de cumplir en los términos requeridos; por tanto, el análisis de la constitucionalidad de los actos que emitan las autoridades demandadas en cumplimiento de una sentencia de amparo o de un requerimiento de un Juez de Distrito tendiente a lograr dicho cumplimiento, no puede realizarse en la vía de controversia constitucional, máxime cuando la autoridad que se sienta agraviada por la citada resolución tiene a su alcance los medios de defensa previstos en la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VIII. Diciembre de 1998. Página 824; y **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA TUTELA JURÍDICA DE ESTA ACCIÓN ES LA PROTECCIÓN DEL ÁMBITO DE ATRIBUCIONES QUE LA LEY SUPREMA PREVE PARA LOS ORGANOS ORIGINARIOS DEL ESTADO.** Del análisis de la evolución legislativa que en nuestros textos constitucionales ha tenido el medio de control constitucional denominado controversia constitucional, se pueden apreciar las siguientes etapas: 1. En la primera, se concibió sólo para resolver las que se presentaran entre una entidad federada y otra; 2. En la segunda etapa, se contemplaron, además de las antes mencionadas, aquellas que pudiesen suscitarse entre los poderes de un mismo Estado y las que se suscitaran entre la Federación y uno o más Estados; 3. En la tercera, se sumaron a las anteriores, los supuestos relativos a aquellas que se pudieran suscitar entre dos o más Estados y el Distrito Federal y las que se suscitasen entre órganos de Gobierno del Distrito Federal. En la actualidad, el artículo 105, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, amplía los supuestos para incluir a los Municipios, al Poder Ejecutivo, al Congreso de la Unión, a cualquiera de sus Cámaras, y en su caso, a la Comisión Permanente. Pues bien, de lo anterior se colige que la tutela jurídica de este instrumento procesal de carácter constitucional, es la protección del ámbito de atribuciones que la misma Ley Suprema prevé para los órganos originarios del Estado, es decir, aquellos que derivan del sistema federal y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122, de la propia Constitución y no así a los órganos derivados o legales, pues estos últimos no son creados ni tienen demarcada su competencia en la Ley Fundamental; sin embargo, no por ello puede estimarse que no están sujetos al medio de control, ya que, si bien el espectro de la tutela jurídica se da, en lo particular, para preservar la esfera competencial de aquéllos y no de éstos, en lo general se da para preservar el orden establecido en la Constitución Federal, a que también se encuentran sujetos los entes públicos creados por leyes secundarias u ordinarias". Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VIII. Diciembre de 1998. Página 789.

⁴⁹ El anterior criterio se plasmó en la tesis de jurisprudencia P./J. 30/2000, del tenor siguiente: **"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE UN ESTADO Y UNO DE SUS MUNICIPIOS. A LA SUPREMA CORTE SOLO COMPETE CONOCER DE LAS QUE SE PLANTEEN CON MOTIVO DE VIOLACIONES A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DEL ORDEN FEDERAL.** Para determinar los planteamientos cuyo conocimiento corresponda a esta Suprema Corte, propuestos mediante la acción de controversia constitucional suscitada entre un Estado y uno de sus Municipios, debe tomarse en consideración que los artículos 105, fracción I, inciso i) de la Constitución General de la República y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, limitan su competencia a aquellas controversias que versen sobre la constitucionalidad de los actos o disposiciones generales impugnados, desprendiéndose de ahí que se trata de violaciones a disposiciones constitucionales del orden federal. Por lo tanto, carece de competencia para dirimir aquellos planteamientos contra actos a los que sólo se atribuyan violaciones a la Constitución del Estado o a leyes locales, cuyo remedio corresponde establecer al Constituyente Local o a las Legislaturas de los Estados". Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XI. Abril de 2000. Página 812.

⁵⁰ Ilustra el anterior criterio la tesis de jurisprudencia P./J. 23/97⁵⁰ el tenor siguiente: **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTEN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON EL ACTO O LA LEY RECLAMADOS.** Resulta procedente el estudio de invalidez invocado en una controversia constitucional, si en él se alega contravención al artículo 16 de la Constitución Federal, en relación con otras disposiciones, sean de la Constitución Local o de leyes secundarias, siempre que estén vinculadas de modo fundamental con el acto o la ley reclamados, como sucede en el caso en el que se invocan transgresiones a disposiciones ordinarias y de la Constitución Local dentro del proceso legislativo que culminó con el ordenamiento combatido que, de ser fundadas, lo invalidarían. Lo anterior es acorde con la finalidad perseguida en el artículo 105 de la Carta Magna, de someter a la decisión judicial el examen integral de validez de los actos impugnados". Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo V. Abril de 1997. Página 134.

4.- Cuarto criterio. Finalmente, el criterio que hoy es reconocido mayoritariamente por la Suprema Corte es el consistente en que en la controversia constitucional pueden examinarse todo tipo de violaciones a la Constitución Federal, dado que la finalidad esencial es la salvaguarda de la supremacía constitucional, incluyendo de manera relevante, el bienestar de la propia persona humana sujeta al imperio de los entes u órganos de poder⁵¹.

En consecuencia, la tutela de la controversia constitucional es la salvaguarda de la supremacía constitucional, preservando los principios que sustentan las relaciones jurídicas y políticas de los órdenes jurídicos parciales señalados en el propio artículo 105 constitucional, a saber, salvaguardar el federalismo, el principio de división de poderes y la supremacía constitucional, lo cual se logra a través de la determinación, en cada caso que se somete a su conocimiento, de si existe o no invasión a la esfera de atribuciones que la Norma Fundamental otorga o reserva a los órganos originarios del Estado, así como del análisis sobre cualquier tema que se vincule, de algún modo, con una violación a la Constitución, sea en su parte orgánica como en la dogmática, pero siempre partiendo del carácter que cómo poderes, órganos o entes tienen los sujetos legitimados para intervenir en esta clase de juicios.⁵²

⁵¹ Las tesis de jurisprudencia correspondientes son la P./J. 98/99 y P./J. 101/99 que expresan: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCION FEDERAL. Los Poderes Constituyente y Reformador han establecido diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos federal, estatal y municipal, y del Distrito Federal, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, previstas en el artículo 105, fracción I de la Carta Magna, cuya resolución se ha encomendado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Tribunal Constitucional. La finalidad primordial de la reforma constitucional, vigente a partir de mil novecientos noventa y cinco, de fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución, consistente en que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en aquélla, lleva a apartarse de las tesis que ha venido sosteniendo este Tribunal Pleno, en las que se soslaya el análisis, en controversias constitucionales, de conceptos de invalidez que no guarden una relación directa e inmediata con preceptos o formalidades previstos en la Constitución Federal, porque si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos descritos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, dejar de analizar ciertas argumentaciones sólo por sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental, produciría, en numerosos casos, su ineficacia, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de libertades y atribuciones, por lo que resultaría contrario al propósito señalado, así como al fortalecimiento del federalismo, cerrar la procedencia del citado medio de control por tales interpretaciones técnicas, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades, máxime que por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, su defensa debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Norma Suprema, dado que no es posible parcializar este importante control". Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X. Septiembre de 1999. Página 703. Y "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION INCLUYE TAMBIEN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ORGANOS DE PODER. El análisis sistemático del contenido de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos revela que si bien las controversias constitucionales se instituyeron como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, entre sus fines incluye también de manera relevante el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo el imperio de aquéllos. En efecto, el título primero consagra las garantías individuales que constituyen una protección a los gobernados contra actos arbitrarios de las autoridades, especialmente las previstas en los artículos 14 y 16, que garantizan el debido proceso y el ajuste del actuar estatal a la competencia establecida en las leyes. Por su parte, los artículos 39, 40, 41 y 49 reconocen los principios de soberanía popular, forma de estado federal, representativo y democrático, así como la división de poderes, fórmulas que persiguen evitar la concentración del poder en entes que no sirvan y dimanen directamente del pueblo, al instituirse precisamente para su beneficio. Por su parte, los numerales 115 y 116 consagran el funcionamiento y las prerrogativas del Municipio Libre como base de la división territorial y organización política y administrativa de los Estados, regulando el marco de sus relaciones jurídicas y políticas. Con base en este esquema, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe salvaguardar, siempre se encuentra latente e implícito el pueblo y sus integrantes, por constituir el sentido y razón de ser de las partes orgánica y dogmática de la Constitución, lo que justifica ampliamente que los mecanismos de control constitucional que previene, entre ellos las controversias constitucionales, deben servir para salvaguardar el respeto pleno del orden primario, sin que pueda admitirse ninguna limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades que, en esencia, irían en contra del pueblo soberano". Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X. Septiembre de 1999. Página 708.

⁵² Las anteriores consideraciones se refuerzan si se atiende también a la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional de treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro que, en su parte conducente, señala:

"La Constitución es el ordenamiento supremo que, surgido de nuestras luchas históricas y de nuestros mas amplios consensos, recoge la voluntad nacional de los mexicanos y da sustento a nuestro Estado de Derecho. La Constitución, señala las pautas para avanzar en la democracia hacia la convivencia justa y segura que todos anhelamos y expresa nuestra voluntad de mantener la unidad de la República en un pacto federal que garantice a sus integrantes, Federación, estados y municipios, una vida justa y armónica. [...].

Debemos fortalecer el Estado de Derecho que otorgue certidumbre a todos y permita la más cabal expresión de las potencialidades de cada quien y de la sociedad en su conjunto. Fortalecer el Estado de Derecho requiere mejores instrumentos para asegurar la plena vigencia de nuestra Constitución, mayor capacidad para aplicar la ley, sancionar a quienes la violan y dirimir las controversias. Los mexicanos queremos un Estado de Derecho que asegure una convivencia civilizada, armónica y pacífica, un Estado que haga de la norma jurídica el sustento de la cohesión social y de la suma de nuestros esfuerzos. [...].

En la Suprema Corte de Justicia de la Nación la voluntad popular ha depositado la función fundamental de mantener el equilibrio entre poderes de la Unión, dirimiendo las controversias que pudieran suscitarse entre el Ejecutivo y el Legislativo. Así también, la Suprema Corte es depositaria del supremo mandato de velar por la Unión de la República, dirimiendo las controversias entre estados, municipios, el Distrito Federal y la Federación. En la Suprema Corte reside asimismo el mandato de asegurar a los individuos que todo acto de autoridad se apege estrictamente al orden que la Constitución consagra. De ahí que un régimen de plena vigencia del Estado de Derecho y un sistema de administración de justicia y seguridad pública justo y eficiente, requiere de un Poder Judicial más independiente y más fuerte. [...].

Consolidar a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones, exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales, para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo. Al otorgar nuevas atribuciones a la Suprema Corte, se hace necesario revisar las reglas de su integración a fin de facilitar la deliberación colectiva entre sus miembros, asegurar una interpretación coherente de la Constitución, permitir la renovación periódica de criterios y actitudes ante las necesidades cambiantes del país, y favorecer el pleno cumplimiento de su encargo. [...].

Por consiguiente, el artículo 105, fracción I, constitucional establece como materia de análisis en la controversia constitucional los siguientes conflictos:

a) Entre distintos órdenes jurídicos [incisos a), b), d), e), f) g), i) y j)], con motivo de sus actos o disposiciones generales:

- La Federación y un Estado o el Distrito Federal.
- La Federación y un municipio.
- Un Estado y otro.
- Un Estado y el Distrito Federal.
- El Distrito Federal y un municipio.
- Dos Municipios de diversos Estados.
- Un Estado y uno de sus municipios.
- Un Estado y un municipio de otro Estado.

b) Entre órganos del mismo orden jurídico (conflictos de órganos de atribución), [incisos c), h), y k)], con motivo de sus actos o normas generales:

- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión.
- El Poder Ejecutivo y la Cámara de Diputados.
- El Poder Ejecutivo y la Cámara de Senadores.
- El Poder Ejecutivo y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.
- Dos poderes de un mismo Estado.
- Dos órganos de Gobierno del Distrito Federal.

No obstante lo anterior, el control de la regularidad constitucional que realiza esta Suprema Corte de Justicia de la Nación por vía de controversia constitucional, no puede quedar supeditado al señalamiento estricto de la violación de preceptos de la Constitución Federal referidos al ámbito competencial de los diversos órdenes jurídicos, pues tal actuar haría ineficaz el citado medio de control constitucional.

En efecto, no debe perderse de vista que los medios de control constitucional entre los que se encuentra la controversia constitucional, persiguen la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido violentado y en ese orden de ideas, resulta inadmisibles sujetar el control constitucional solamente a determinados preceptos de la Norma Fundamental.

A mayor abundamiento, cabe precisar que la parte actora en su demanda señala como preceptos violados, los artículos 49, 116, fracción IV, inciso c), y 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f) de la Constitución Federal y a través de dichas transgresiones pretende que se declare la invalidez de los artículos 3o., 35 y quinto transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal dos mil seis, lo cual es suficiente para que este Alto Tribunal someta a la decisión judicial el examen integral de la validez del acto impugnado.

Falta de interés legítimo del actor, no expresión de la causa de pedir e impugnación de actos futuros. Tanto la Asamblea Legislativa como el Jefe de Gobierno, ambos del Distrito Federal, señalan que procede sobreseer la controversia constitucional porque el actor no formula verdaderos conceptos de invalidez que justifiquen la inconstitucionalidad de los actos que impugna, máxime que no expresa la causa de pedir en la que acredite la existencia de la lesión o agravio que estima le causa en su esfera jurídica el acto impugnado.

Esta iniciativa de reformas a la Constitución forma parte de un conjunto de acciones que fortalecerán el orden público y la seguridad individual familiar y patrimonial. Se trata de una reforma profunda que parte de la voluntad de los mexicanos de vivir en un Estado fundado en la soberanía nacional, la democracia, la división de poderes, el federalismo y el respeto a las garantías individuales. Su objetivo último es el fortalecimiento del equilibrio de poderes y del Estado de Derecho.

Las Controversias constitucionales.

El artículo 105 del texto original de la Constitución le otorga competencia exclusiva a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias que se susciten entre dos o mas estados, entre uno o más estados y el Distrito Federal, entre los poderes de un mismo estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos. Los mencionados supuestos del artículo 105 no prevén muchos de los conflictos entre los órganos federales, estatales y municipales que la realidad cotidiana esta planteando.

Una de las demandas de nuestros días es la de arribar a un renovado federalismo. Ello hace indispensable encontrar las vías adecuadas para solucionar las controversias que en su pleno ejercicio pueda suscitar. Por este motivo, se propone la modificación del artículo 105 a fin de prever en su fracción primera las bases generales de un nuevo modelo para la solución de las controversias sobre la constitucionalidad de actos que surjan entre la Federación y un estado o el Distrito Federal, la federación y un municipio, el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso la Comisión Permanente, sea como órganos federales o del Distrito Federal, dos estados, un estado y el Distrito Federal, el Distrito Federal y un municipio, dos municipios de diversos estados, dos poderes de un mismo estado, un estado y uno de sus municipios, y dos órganos del Distrito Federal o dos municipios de un mismo estado.

Con la modificación propuesta, cuando alguno de los órganos mencionados en el párrafo anterior estime vulnerada su competencia por actos concretos de autoridad o por disposiciones generales provenientes de otro de esos órganos podrá ejercitar las acciones necesarias para plantear a la Suprema Corte la anulación del acto o disposición general.

El gran número de Organos legitimados por la reforma para plantear las controversias constitucionales es un reconocimiento a la complejidad y pluralidad de nuestro sistema federal. Todos los niveles de gobierno serán beneficiados con estas reformas.

El otorgamiento de estas nuevas atribuciones reconoce el verdadero carácter que la Suprema Corte de Justicia tiene en nuestro orden jurídico el de ser un órgano de carácter constitucional. Es decir, un órgano que vigila que la Federación, los estados y los municipios actúen de conformidad con lo previsto por nuestra Constitución".

Por su parte, el Procurador General de la República señala que debe sobreseerse la presente controversia constitucional porque lo impugnado por el actor son actos futuros de realización incierta, que no son inminentes, por lo que sería hasta que se actualizaran las hipótesis contenidas en los preceptos impugnados, mediante un acto concreto, cuando se surtiría la procedencia del presente juicio.

Por lo que respecta al argumento relativo a que el órgano actor no expresó la causa de pedir, es infundado ya que de la lectura de los conceptos de invalidez se advierte que el Tribunal Electoral del Distrito Federal sí expresó la causa de pedir, pues señaló que los artículos que impugna le causan agravio porque la Asamblea Legislativa autoriza al Jefe de Gobierno para que: a) interprete las disposiciones del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal dos mil seis, y establezca medidas para su correcta aplicación; b) en caso de que se presente una disminución en los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, efectúe los ajustes que correspondan a los presupuestos autorizados de los órganos autónomos, sin establecer procedimiento previo alguno, ni requisitos o condiciones conforme a los cuales pueda realizarse; y c) limite al Tribunal Electoral para que autorice bonos o percepciones extraordinarias al salario de sus servidores públicos de mandos medios y superiores.

Señala el órgano actor que todo lo anterior es lesivo de la esfera de su competencia ya que significa una violación a su autonomía en el manejo y ejercicio de su presupuesto, tan es así que invoca como violados los artículos 49, 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f), en relación con el 116, fracción IV, inciso c) de la propia Constitución Federal.

Por lo anterior se estima que, contrariamente a lo manifestado por el Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa, ambos del Distrito Federal, el órgano actor sí expresó la causa de pedir, razón por la cual estimamos que no se actualiza esta causa de improcedencia y por ello se declaran infundados los argumentos en los cuales se sustenta la misma.⁵³

Por lo que se refiere a los argumentos relativos a la falta de interés legítimo del órgano actor y a que éste impugna actos futuros procede desestimar estas causas de improcedencia, por virtud de que estos planteamientos, son materia de estudio del fondo del asunto, lo cual es razón suficiente para determinar que no es dable en este apartado, decretar el sobreseimiento en este juicio con base en dichas argumentaciones.

Apoya a la anterior conclusión, la tesis de jurisprudencia P./J. 92/99⁵⁴, de rubro "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERA DESESTIMARSE".

QUINTO.- Estudio de fondo. El Tribunal Electoral del Distrito Federal señaló como actos impugnados en esta controversia constitucional, los artículos 3o., 35 y quinto transitorio del Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal dos mil seis.

En sus conceptos de invalidez en síntesis señaló, entre otras cosas, que los artículos cuya invalidez solicita contravienen lo dispuesto en los artículos 49 y 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f), en relación con el 116, fracción IV, inciso c) de la Constitución Federal, porque:

a) Mediante el artículo 3o. impugnado⁵⁵, la Asamblea Legislativa **faculta** al Jefe de Gobierno para que éste, por conducto de la Secretaría de Finanzas y la Contraloría General del Distrito Federal, **interprete las disposiciones del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal dos mil seis, y establezca medidas para su correcta aplicación**, quedando obligados a su cumplimiento los sujetos pasivos a los que van destinados, entre ellos, el Tribunal Electoral de dicha entidad, en su calidad de órgano autónomo.

⁵³ Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia P./J. 135/2005, de la Novena Época, Pleno, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, octubre de 2005, en la página 2062, del tenor siguiente: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA QUE SE ESTUDIE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR. Si bien es cierto que los conceptos de invalidez deben constituir, idealmente, un planteamiento lógico jurídico relativo al fondo del asunto, también lo es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede admitir como tal todo razonamiento que, cuando menos, para demostrar la inconstitucionalidad contenga la expresión clara de la causa de pedir. Por tanto, en el concepto de invalidez deberá expresarse, cuando menos, el agravio que el actor estima le causa el acto o ley impugnada y los motivos que lo originaron, para que este Alto Tribunal pueda estudiarlos, sin que sea necesario que tales conceptos de invalidez guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo".

⁵⁴ Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X. Septiembre de 1999. Página 710. El texto de la tesis es el siguiente: "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas".

⁵⁵ "Artículo 3o.- La Secretaría está facultada para interpretar las disposiciones de este Decreto para efectos administrativos y, de conformidad con éstas establecer para las dependencias, delegaciones, órganos desconcentrados, entidades y órganos autónomos, con la participación de la Contraloría en el ámbito de su competencia, las medidas conducentes para su correcta aplicación, con el objeto de mejorar la eficiencia, eficacia, transparencia y disciplina en el ejercicio de los recursos públicos".

b) A través del artículo 35 impugnado⁵⁶, la Asamblea Legislativa **faculta** al Jefe de Gobierno para que éste, por conducto de la Secretaría de Finanzas, **efectúe los ajustes que correspondan a los presupuestos autorizados de los órganos autónomos, entre otros, en caso de que se presente una disminución en los ingresos previstos en la Ley de Ingresos**. Señala que en el caso, el Tribunal Electoral estaría obligado a permitir esa disminución en su presupuesto y además agrega, que el precepto que impugna no establece procedimiento previo alguno, ni requisitos o condiciones conforme a los cuales pueda realizarse, así como tampoco establece el monto o la proporción de las disminuciones.

Agrega que los únicos límites que se establecen corresponden a los previstos en los párrafos segundo, tercero y cuarto del precepto impugnado, los que se refieren respectivamente a que los ajustes deberán realizarse “sin afectar preferentemente las actividades institucionales de gasto social” o “transferencias federales o crédito”, así como la obligación del titular del Ejecutivo Local, de informar a la Asamblea Legislativa por medio de informes trimestrales y al rendir la cuenta pública respecto de los movimientos efectuados, cuando éstos excedan en forma acumulada el diez por ciento del presupuesto anual asignado a cada dependencia.

c) El artículo quinto transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal dos mil seis⁵⁷, **es una norma de carácter prohibitivo que tiene una limitación absoluta para que los órganos a los que se refiere el artículo 448 del Código Financiero del Distrito Federal, entre los que se encuentra el órgano actor, autoricen bonos o percepciones extraordinarias al salario de sus servidores públicos de mandos medios y superiores**. Señala que este precepto lo obliga a abstenerse de autorizar el pago de dichos conceptos, cuando es facultad del Pleno de dicho órgano, autorizar las remuneraciones aplicables a su personal.

d) Aduce que la Asamblea Legislativa, al aprobar los artículos impugnados, rebasa su esfera de atribuciones, violentando con ello la autonomía constitucional y estatutaria conferida al Tribunal Electoral del Distrito Federal, ya que la autonomía de la que goza, involucra la capacidad de decidir respecto de la administración de los recursos que le son asignados, así como la garantía de que los mismos no podrán ser reducidos ni limitarse su ejercicio.

e) Señala que los artículos impugnados lesionan su esfera de competencia, trastocando con ello el artículo 49 de la Constitución Federal, por que la Asamblea Legislativa autoriza la intromisión del titular del Ejecutivo Local, para que éste: a) interprete y dicte las medidas conducentes para la aplicación del Decreto de Presupuesto de Egresos, otorgando carácter vinculatorio a dichas determinaciones; b) disminuya el presupuesto asignado a los órganos autónomos en forma unilateral, sin mediar procedimiento ni formalidad alguna, ni autorización por parte del propio órgano legislativo; y c) restrinja la facultad del Tribunal Electoral del Distrito Federal para administrar su presupuesto, específicamente en el aspecto relativo a la manera de remunerar a sus servidores públicos, mediante la prohibición de determinados conceptos de pago, como es el de bonos y percepciones extraordinarias.

f) Señala que la circunstancia de que la Asamblea Legislativa esté facultada para aprobar los recursos presupuestales del Tribunal Electoral del Distrito Federal, no la autoriza para definir mediante normas de carácter presupuestal, la manera en que éste órgano autónomo puede ejercer dichos recursos.

g) Igualmente aduce que la atribución que se otorga a diferentes entidades del ejecutivo local para que puedan mediante el mecanismo de interpretar las disposiciones del Decreto de Presupuesto y establecer “las medidas conducentes para su correcta aplicación”, constituyen una situación de sometimiento del Tribunal Electoral local, a la potestad de aquéllas entidades, lo que atenta contra la autonomía e independencia de ese órgano jurisdiccional.

h) Señala que es facultad del Pleno del Tribunal Electoral del Distrito Federal, autorizar las remuneraciones aplicables a su personal, además de que conforme a los artículos 490 al 493 del Código Financiero del Distrito Federal, este órgano jurisdiccional cuenta con autonomía para manejar, administrar y ejercer su presupuesto.

Ahora bien, es importante recordar como ya lo dijimos, que el Distrito Federal al ser la sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, es una entidad singular ya que las funciones legislativas, ejecutiva y judicial en esa localidad corresponden a los Poderes Federales, con la concurrencia de las autoridades locales.

⁵⁶ “Artículo 35.- De presentarse una disminución en los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, el Titular de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, por conducto de la Secretaría efectuará a las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones, entidades y órganos autónomos del Gobierno del Distrito Federal, los ajustes que correspondan a sus presupuestos autorizados. Los ajustes que se efectúen en observancia de lo anterior, deberán realizarse sin afectar preferentemente las actividades institucionales de gasto social.

Tratándose de disminución en ingresos por concepto de transferencias federales o crédito, el Titular de la Jefatura de Gobierno, por conducto de la Secretaría, podrá ordenar las reducciones que procedan en los programas y conceptos de gasto a los cuales estaba dirigida la aplicación de dichos recursos.

Cuando los movimientos que se efectúen en los términos de este artículo, alcancen o rebasen en forma acumulada el 10 por ciento del presupuesto anual asignado a cada dependencia, órgano desconcentrado, delegación y entidad, el Titular de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal informará a la Asamblea por medio de los informes trimestrales y al rendir la Cuenta Pública de los movimientos efectuados, así como al ejecutivo federal cuando afecten la deuda pública”.

⁵⁷ “ARTICULO QUINTO (TRANSITORIO).- Durante el ejercicio fiscal 2006 no se autoriza para ningún servidor público de mandos medios y superiores de los órganos a los que se refiere el artículo 448 del Código Financiero bonos o percepciones extraordinarias a su salario”.

Así, consideramos que el artículo 122 de la Constitución Federal, al disponer expresamente en su sexto párrafo: "... *La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:* ...", establece un principio de división funcional de competencias entre los Poderes de la Unión y los órganos de gobierno del Distrito Federal, a la vez que remite al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Así en el Distrito Federal, este principio de división funcional de competencias se desarrolla tanto constitucional como estatutariamente mediante la atribución de competencias expresas conferidas tanto a los Poderes de la Unión, como a todos y cada uno de los órganos de gobierno del Distrito Federal.

En este sentido, dicho principio limita la actuación de las autoridades, lo que significa que todo aquello para lo que no están expresamente facultadas se encuentra prohibido y que sólo pueden realizar los actos que el ordenamiento jurídico prevé y, en particular sobre las bases que al respecto establecen tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal⁵⁸.

Ahora bien, este principio de división funcional de competencias establecido en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual a su vez remite al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, puede verse transgredido si se afecta el ejercicio de las competencias que tenga atribuidas a su favor cualquiera de los órganos o poderes a los que les competen.

Sin embargo, para llegar a determinar ello, se debe establecer un estándar que dará pauta para determinar a quien corresponde el ejercicio de la competencia, y si este ejercicio transgrede o no el principio de división funcional de competencias. Para ello debemos realizar los siguientes pasos:

1.- Encuadramiento. Realizar un análisis y estudio para determinar en qué materia competencial se encuentra el acto desplegado por el órgano o poder, es decir, debemos encuadrar la competencia ejercida y cuestionada, para lo cual se tiene que analizar la materia propia, es decir, si se trata por ejemplo de cuestiones de seguridad pública, presupuestarias, electorales, educación, etc...

2.- Ubicación. Dado que en el Distrito Federal existe, como ya dijimos, una concurrencia entre los Poderes Federales y las autoridades locales en las funciones legislativas, ejecutiva y judicial de esta entidad, debemos analizar si esa materia ya identificada es facultad de los Poderes Federales o de las autoridades locales, ello de conformidad con las disposiciones establecidas tanto en el artículo 122 Constitucional como en los preceptos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En este sentido, debemos constatar que la actuación del órgano o poder emisor del acto descansa en una norma ya sea constitucional o estatutaria que otorgue a dicha autoridad la facultad de actuar en determinado sentido, es decir, debe respetarse la delimitación constitucional y estatutaria de la esfera competencial de las autoridades.

Finalmente determinar si la competencia ejercida efectivamente le correspondía al Poder Federal que haya actuado o al órgano o autoridad del Distrito Federal que la haya desplegado.

3.- Regularidad. Una vez que se determine lo anterior, se deberá analizar si el órgano o poder que ejerció la competencia que le correspondía, lo hizo sin violentar la esfera de competencias que otros órganos o poderes del mismo ámbito tienen previsto para el ejercicio de sus funciones.

En este punto se tendrá que determinar si en la asignación de competencias a los órganos o poderes del mismo ámbito existen implícitamente mandatos prohibitivos dirigidos a ellos, en el sentido de que no se extralimiten en el ejercicio de las competencias que les han sido conferidas. Ello porque sólo a través de la modalidad deóntica de la prohibición, la cual, como se sabe, establece deberes negativos o de "no hacer", es posible limitar efectivamente el ejercicio de competencias.

Sin embargo, no puede hablarse simplemente de una prohibición a secas, sino que consideramos que pueden admitirse tres grados de prohibiciones dirigidos a los órganos o poderes de un mismo ámbito, a fin de que se respete el principio de división funcional de competencias, a saber: a) la no intromisión; b) la no dependencia y c) la no subordinación.

A manera de regla, puede decirse que ninguno de los órganos o autoridades del Distrito Federal podrán realizar actos que den lugar a la intromisión, a la dependencia o a la subordinación de otro órgano o autoridad. Para la valoración de la presente controversia, y por la importancia de los criterios identificados, conviene revisar el contenido de cada uno de ellos.

⁵⁸ Un criterio similar sostuvo este Tribunal Pleno al resolver en la sesión de 3 de octubre de 2005, por unanimidad de 10 votos la controversia constitucional 14/2005, aunque no referido al Distrito Federal. En esta sesión estuvo ausente la Ministra Margarita Luna Ramos. El criterio se plasmó en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2006 del tenor siguiente: "PRINCIPIO DE DIVISION FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERISTICAS. El citado principio se desarrolla constitucionalmente mediante la atribución de competencias expresas conferidas a los órganos superiores del Estado; en ese sentido, el principio limita la actuación de las autoridades, lo que significa que todo aquello para lo que no están expresamente facultadas se encuentra prohibido y que sólo pueden realizar los actos que el ordenamiento jurídico prevé y, en particular, sobre las bases que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otra parte, este sistema competencial puede ser de diferentes formas, pues existen: a) prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; b) competencias o facultades de ejercicio potestativo, en donde el órgano del Estado puede decidir si ejerce o no la atribución conferida; y, c) competencias o facultades de ejercicio obligatorio, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas está obligado a ejercerlas". Novena Epoca. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, Febrero de 2006, página 1533.

El término **intromisión** proviene del latín *intromissus*, y significa acción y efecto de entremeter o entremeterse. Se trata, pues, de la acción de inmiscuirse en una cuestión ajena. En el tema que nos ocupa, puede decirse que la intromisión es el grado más elemental de la violación al principio de división funcional de competencias, pues para actualizarse, basta con que uno de los órganos o autoridades se inmiscuya o se entremeta en una cuestión que, por ser propia de otro, le sea ajena. La intromisión, empero, no implica que el órgano o autoridad que se entremete en los asuntos de otro, pueda incidir de manera determinante en la toma de decisiones o que genere algún tipo de sumisión o relación jerárquica. Este primer límite del principio de división funcional de competencias, podría decirse, tenue, pues marca la frontera entre la violación y la no violación de tal principio. Debido a ese carácter, el juzgador constitucional debe analizar cuidadosamente, en cada caso concreto, el modo en que se lleva a cabo la relación normativa entre diversos órganos o autoridades, ello con el fin de no confundir la intromisión con la colaboración en la realización de ciertas funciones normativas.

La **dependencia** (del latín *dependēre*: *colgar*, *pender*) es un estado de cosas causado indirectamente por un agente que toma la decisión de producirlo, pero que es llevado a cabo por otro agente que sólo aparentemente es el protagonista del acto. Quien está sujeto a una relación de dependencia no realiza sus acciones de manera autónoma, sino que se ve en la necesidad de atender a la voluntad del agente dominante. En la materia que nos ocupa, la dependencia conforma un segundo nivel de violación del principio de división funcional de competencias, la cual representa un grado mayor de intromisión, puesto que implica la posibilidad de que el órgano o autoridad dominante impida al órgano dependiente que tome decisiones o actúe autónomamente. La dependencia es, sin embargo, una situación contingente, pues, el órgano dependiente **puede** verse obligado a cumplir las condiciones que el otro le imponga, pero tiene la opción de no tomar la decisión a fin de evitar la imposición. En este sentido no necesariamente está compelido a hacer lo que el otro le imponga, puesto que existen otros cursos de acción que puede tomar distintos a la imposición.

El término **subordinación** proviene del latín *subordinatio*, *subordinatiōnis*, y significa sujeción a la orden, mando o dominio de alguien. En este contexto, se traduce en el tercer y más grave nivel de violación al principio de división funcional de competencias. La subordinación no sólo implica que el órgano subordinado no pueda tomar autónomamente sus decisiones (como en la dependencia), sino que además debe someterse a la voluntad del órgano subordinante. La diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el órgano dependiente puede optar por no tomar la decisión a fin de evitar la imposición por parte de otro órgano, en la subordinación el órgano o autoridad subordinante no permite al subordinado ningún curso de acción distinto al que le prescribe.

Como puede verse, estos tres conceptos (la intromisión, la dependencia y la subordinación) son en realidad grados de uno mismo. Son conceptos concéntricos porque cada uno forma parte del siguiente, sólo que con algunas características que aumentan su grado. No obstante, estos términos no son sinónimos porque son incluyentes hacia el grado inferior, y excluyentes hacia el grado superior. En otras palabras, toda subordinación (grado superior) implica dependencia (grado intermedio) y ésta, a su vez, implica intromisión (grado inferior); en cambio, la intromisión excluye a la dependencia, dado que esta última es más rica en características que la primera, y la dependencia excluye a la subordinación por la misma razón.⁵⁹

Conviene señalar que si bien esta Suprema Corte ha utilizado estos últimos conceptos —intromisión, dependencia y subordinación— básicamente en asuntos en los que se ha tratado el tema de división de poderes, lo cierto es que estimamos que también son aplicables para garantizar uno de los pasos del principio de división funcional de competencias, concretamente el de regularidad.

En efecto, estos criterios también son aplicables a los casos en que en conflictos competenciales intervengan órganos constitucionales autónomos, ya que estos se han venido generando en el orden jurídico nacional, otorgándoseles expresamente funciones específicas, quedando así atrás, la tradicional división tripartita de poderes. Ello en virtud de que por su naturaleza constitucional autónoma, este tipo de órganos no pertenecen a ninguno de los tres poderes tradicionales, pero no por ello, pueden quedar indefensos ante cualquier probabilidad de invasión en su esfera de competencias.

⁵⁹ Estos conceptos ya han sido utilizados por este Alto Tribunal, aunque referidos al principio de división de poderes. Este criterio se ha sustentado en la tesis de jurisprudencia P./J. 80/2004 del Tribunal Pleno, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, septiembre de 2004, Novena Época, página 122, cuyo tenor es el siguiente: "DIVISION DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior".

Con los elementos establecidos en el criterio anterior, podemos analizar los argumentos de invalidez planteados en el caso concreto.

El Tribunal Electoral del Distrito Federal, impugnó los artículos 3o., 35 y quinto transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal dos mil seis, y señaló esencialmente como conceptos de invalidez, respecto de cada precepto, los siguientes:

a) Mediante el artículo 3o. impugnado, la Asamblea Legislativa faculta al Jefe de Gobierno para que éste, por conducto de la Secretaría de Finanzas y la Contraloría General del Distrito Federal, interprete las disposiciones del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal dos mil seis, y establezca medidas para su correcta aplicación, quedando obligados a su cumplimiento los sujetos pasivos a los que van destinados, entre ellos, el Tribunal Electoral de dicha entidad, en su calidad de órgano autónomo.

Aduce que con ello se lesiona su esfera de competencia, por que la Asamblea Legislativa autoriza la intromisión del titular del Ejecutivo Local, para que éste interprete y dicte las medidas conducentes para la aplicación del Decreto de Presupuesto de Egresos, otorgando carácter vinculatorio a dichas determinaciones.

Argumenta que la atribución que se otorga a diferentes entidades del ejecutivo local para que puedan mediante el mecanismo de interpretar las disposiciones del Decreto de Presupuesto y establecer "las medidas conducentes para su correcta aplicación", constituyen una situación de sometimiento del Tribunal Electoral del Distrito Federal, a la potestad de aquéllas entidades, lo que atenta contra la autonomía e independencia de ese órgano jurisdiccional.

b) A través del artículo 35 impugnado, la Asamblea Legislativa faculta al Jefe de Gobierno para que éste, por conducto de la Secretaría de Finanzas, efectúe los ajustes que correspondan a los presupuestos autorizados de los órganos autónomos, entre otros, en caso de que se presente una disminución en los ingresos previstos en la Ley de Ingresos. Señala que en el caso, el Tribunal Electoral estaría obligado a permitir esa disminución en su presupuesto y además agrega, que el precepto que impugna no establece procedimiento previo alguno, ni requisitos o condiciones conforme a los cuales pueda realizarse, así como tampoco establece el monto o la proporción de las disminuciones.

Agrega que los únicos límites que se establecen corresponden a los previstos en los párrafos segundo, tercero y cuarto del precepto impugnado, los que se refieren respectivamente a que los ajustes deberán realizarse "sin afectar preferentemente las actividades institucionales de gasto social" o "transferencias federales o crédito", así como la obligación del titular del Ejecutivo Local, de informar a la Asamblea Legislativa por medio de informes trimestrales y al rendir la cuenta pública respecto de los movimientos efectuados, cuando éstos excedan en forma acumulada el diez por ciento del presupuesto anual asignado a cada dependencia.

Señala que ello lesiona su esfera de competencia, por que la Asamblea Legislativa autoriza la intromisión del titular del Ejecutivo Local, para que éste disminuya el presupuesto asignado al Tribunal Electoral del Distrito Federal en forma unilateral, sin mediar procedimiento ni formalidad alguna, ni autorización por parte del propio órgano legislativo.

c) El artículo quinto transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal dos mil seis⁶⁰, es una norma de carácter prohibitivo que tiene una limitación absoluta para que los órganos a los que se refiere el artículo 448 del Código Financiero del Distrito Federal, entre los que se encuentra el órgano actor, autoricen bonos o percepciones extraordinarias al salario de sus servidores públicos de mandos medios y superiores. Señala que este precepto lo obliga a abstenerse de autorizar el pago de dichos conceptos, cuando es facultad del Pleno de dicho órgano, autorizar las remuneraciones aplicables a su personal, y agrega que dicha limitación le configura una lesión en su esfera de competencias y le causa perjuicio a su autonomía, ya que se le restringe su facultad de administración y ejercicio de su presupuesto.

Ahora bien, los artículos impugnados establecen textualmente lo siguiente:

"Artículo 3º.- La Secretaría está facultada para interpretar las disposiciones de este Decreto para efectos administrativos y, de conformidad con éstas establecer para las dependencias, delegaciones, órganos desconcentrados, entidades y órganos autónomos, con la participación de la Contraloría en el ámbito de su competencia, las medidas conducentes para su correcta aplicación, con el objeto de mejorar la eficiencia, eficacia, transparencia y disciplina en el ejercicio de los recursos públicos".

"Artículo 35.- De presentarse una disminución en los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, el Titular de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, por conducto de la Secretaría efectuará a las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones, entidades y órganos autónomos del Gobierno del Distrito Federal, los ajustes que correspondan a sus presupuestos autorizados.

Los ajustes que se efectúen en observancia de lo anterior, deberán realizarse sin afectar preferentemente las actividades institucionales de gasto social.

⁶⁰ "ARTICULO QUINTO (TRANSITORIO).- Durante el ejercicio fiscal 2006 no se autoriza para ningún servidor público de mandos medios y superiores de los órganos a los que se refiere el artículo 448 del Código Financiero bonos o percepciones extraordinarias a su salario".

Tratándose de disminución en ingresos por concepto de transferencias federales o crédito, el Titular de la Jefatura de Gobierno, por conducto de la Secretaría, podrá ordenar las reducciones que procedan en los programas y conceptos de gasto a los cuales estaba dirigida la aplicación de dichos recursos.

Cuando los movimientos que se efectúen en los términos de este artículo, alcancen o rebasen en forma acumulada el 10 por ciento del presupuesto anual asignado a cada dependencia, órgano desconcentrado, delegación y entidad, el Titular de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal informará a la Asamblea por medio de los informes trimestrales y al rendir la Cuenta Pública de los movimientos efectuados, así como al ejecutivo federal cuando afecten la deuda pública”.

“ARTICULO QUINTO (TRANSITORIO).- Durante el ejercicio fiscal 2006 no se autoriza para ningún servidor público de mandos medios y superiores de los órganos a los que se refiere el artículo 448 del Código Financiero bonos o percepciones extraordinarias a su salario”.

A efecto de determinar si los artículos 3o., 35 y quinto transitorio impugnados en esta vía, son o no inconstitucionales aplicaremos el estándar que párrafos arriba dejamos establecido para determinar si se transgrede o no el principio de división funcional de competencias.

1.- Encuadramiento.- En cuanto al primer paso del estándar, es claro que la materia competencial cuestionada en esta controversia constitucional se refiere a la cuestión presupuestaria del Distrito Federal.

Lo anterior se concluye así, ya que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a través de los artículos impugnados, faculta al Titular del Ejecutivo Local para que: a) interprete para efectos administrativos, las disposiciones del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal; b) establezca las medidas conducentes para su correcta aplicación; y c) efectúe los ajustes que correspondan a los presupuestos autorizados de los órganos autónomos del Distrito Federal, entre otros. Asimismo, el órgano legislativo del Distrito Federal establece una limitación al órgano actor en esta vía, en cuanto establece que no podrá autorizar bono o percepción extraordinaria al salario de sus servidores públicos de mandos medios y superiores.

Por lo tanto, en el caso se trata de materia presupuestaria del Distrito Federal.

2.- Ubicación.- Por lo que se refiere al segundo de los pasos del estándar, relativo a la ubicación del ámbito de competencia, señalamos lo siguiente:

El artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su Apartado A, fracción I, que corresponde al Congreso de la Unión legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa.

Asimismo, el citado artículo 122 constitucional en su Apartado C Base Primera, fracción V, inciso b) establece que conforme al Estatuto de Gobierno corresponde a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Por su parte, el artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su fracción II⁶¹, establece que la Asamblea Legislativa tiene facultades para examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, es decir, reproduce la disposición del artículo 122 de la Constitución Federal.

De lo anterior, se advierte claramente que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene facultades para expedir el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, de lo que resulta claro que la cuestión presupuestaria en el Distrito Federal es una competencia que constitucionalmente le ha sido encomendada a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es decir, tratándose de materia presupuestaria nos encontramos ante una competencia correspondiente al ámbito del Distrito Federal.

Por lo tanto, podemos concluir que la materia relativa a la cuestión presupuestaria en el Distrito Federal es una competencia que constitucionalmente le compete al Distrito Federal y no a los Poderes Federales, y conforme a lo señalado en el apartado anterior, es justamente la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la autoridad facultada para examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal.

3.- Regularidad.- En cuanto al tercer paso, procede ahora analizar si la autoridad del ámbito competencial a la que le correspondía ejercer la competencia, la ejerció sin violentar la esfera de competencias que otras autoridades del mismo ámbito tienen previsto para el ejercicio de sus funciones.

Para desarrollar este paso, analizaremos por separado cada uno de los artículos impugnados, para determinar si la Asamblea Legislativa del Distrito Federal al aprobarlos, violentó o no la esfera de competencia y autonomía del Tribunal Electoral del Distrito Federal, órgano autónomo actor en este medio de control constitucional.

⁶¹ “Artículo 42.- La Asamblea Legislativa tiene facultades para: (...). II. Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. (...)”.

Artículo 3o..

Conviene nuevamente señalar lo que el precepto aquí analizado dispone:

“Artículo 3o.- La Secretaría está facultada para interpretar las disposiciones de este Decreto para efectos administrativos y, de conformidad con éstas establecer para las dependencias, delegaciones, órganos desconcentrados, entidades y órganos autónomos, con la participación de la Contraloría en el ámbito de su competencia, las medidas conducentes para su correcta aplicación, con el objeto de mejorar la eficiencia, eficacia, transparencia y disciplina en el ejercicio de los recursos públicos”.

El artículo transcrito establece que la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal está facultada para interpretar para efectos administrativos, las disposiciones del Decreto de Presupuesto de Egresos, y establecer con la participación de la Contraloría General del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia, las medidas conducentes para su correcta aplicación, con la finalidad de mejorar la eficiencia, eficacia, transparencia y disciplina en el ejercicio de recursos públicos⁶². Es decir, a través de este precepto, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, facultó a dos dependencias del Ejecutivo Local para que lleven a cabo los actos precisados⁶³.

Ahora bien, ya habíamos dicho que corresponde a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal (artículos 122 constitucional y 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).

Sin embargo, resulta necesario ahora determinar si la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al ejercer su competencia de aprobar el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de dos mil seis, concretamente el artículo 3o. que es el que aquí analizamos, lo hizo dentro del ámbito de su competencia o si se extralimitó respecto de éste.

Sobre el tema, la fracción II del artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal prevé lo siguiente:

1.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene facultades para examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto (párrafo primero).

2.- Que al aprobar el Presupuesto de Egresos no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo (párrafo segundo).

3.- Dentro de la Ley de Ingresos no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal (párrafo tercero).

4.- Las leyes federales no limitarán la facultad del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles incluyendo tasas adicionales, ni sobre los servicios públicos a su cargo. Tampoco considerarán a personas como no sujetos de contribuciones ni establecerán exenciones, subsidios o regímenes fiscales especiales en favor de personas físicas y morales ni de instituciones oficiales o privadas en relación con dichas contribuciones. Las leyes del Distrito Federal no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas (párrafo cuarto). Sólo los bienes del dominio público de la Federación y del Distrito Federal estarán exentos de las contribuciones señaladas (párrafo quinto).

Así entonces, estas son las facultades que tiene la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en materia presupuestaria para dicha entidad.

Ahora bien, ya habíamos dicho que los artículos 122 Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f), en relación con el 116, fracción IV, inciso c) ambos de la Constitución Federal, mismos que remiten expresamente a lo dispuesto por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y tomando en cuenta lo establecido por el artículo 128 de este último, instituyen al Tribunal Electoral del Distrito Federal como un órgano con autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, siendo la máxima autoridad jurisdiccional para la solución de controversias en esta materia.

Cabe señalar que la autonomía de la que goza el Tribunal Electoral del Distrito Federal, derivada de su naturaleza de órgano autónomo, implica la facultad de decidir y actuar sin más limitaciones que las previstas en las leyes relativas, y sin estar subordinado a otros órganos o poderes públicos; por tanto, tal independencia y autonomía opera tanto de forma externa (aspecto jurisdiccional) como interna (actos administrativos que le permitan funcionar y cumplir con las atribuciones que la ley le confiere).

⁶² Al respecto el artículo 2o. del Decreto de Presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal dos mil seis establece: “Artículo 2.- Para efectos del presente Decreto, se entenderá por: (...). Contraloría: La Contraloría General del Distrito Federal; (...). Secretaría: La Secretaría de Finanzas del Distrito Federal; (...)”.

⁶³ Sobre esto, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal establece en su artículo 15 que el Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, de la Secretaría de Finanzas (fracción VIII) y de la Contraloría General del Distrito Federal (fracción XV), entre otras.

Como expresión de esta autonomía, y con la finalidad de que este órgano pueda funcionar y cumplir con sus atribuciones, le corresponde elaborar, aprobar, administrar y ejercer anualmente su presupuesto de egresos, sujetándose siempre a la normatividad de la materia. Al respecto el Código Electoral del Distrito Federal⁶⁴ y el Código Financiero del Distrito Federal, en estos aspectos establecen que el Tribunal Electoral del Distrito Federal:

1.- Goza de autonomía para la elaboración de su Presupuesto de Egresos (artículos 20., fracción III y 448, fracción III del Código Financiero).

2.- Tiene facultades para aprobar su proyecto de presupuesto anual, el cual remitirá al Jefe de Gobierno para que éste lo incluya en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal del año correspondiente (artículo 227, fracción II, inciso s) del Código Electoral del Distrito Federal)⁶⁵.

3.- Elaborará anualmente su proyecto de Presupuesto de Egresos y lo remitirá al Jefe de Gobierno por conducto de la Secretaría de Finanzas, para que se incorpore en los mismos términos en artículos específicos dentro del proyecto de Presupuesto de Egresos (artículo 450 del Código Financiero)⁶⁶.

4.- Manejará, administrará y ejercerá de manera autónoma su presupuesto debiendo sujetarse a sus propias leyes, así como a la normatividad de la materia (artículo 490 del Código Financiero)⁶⁷.

5.- Vigilará el correcto ejercicio presupuestario y la gestión administrativa (artículo 227, fracción II, inciso t) del Código Electoral del Distrito Federal)⁶⁸.

6.- Efectuará las adecuaciones necesarias para el mejor cumplimiento de sus programas, previa autorización de su Contraloría Interna y de acuerdo a la normatividad correspondiente, sin exceder su presupuesto autorizado (artículos 492, primer párrafo del Código Financiero del Distrito Federal, en relación en los artículos 232 Bis y 232 Ter, inciso a) del Código Electoral del Distrito Federal)⁶⁹.

7.- En caso de situación extraordinaria que requiera de erogaciones no presupuestadas para el ejercicio en curso, podrá recibir del Gobierno del Distrito Federal ampliaciones a su presupuesto anual, mediante solicitud hecha por escrito a la Secretaría de Finanzas, estando obligado a destinar esos recursos, únicamente al cumplimiento de las actividades para las que fueron transferidos (artículo 492 del Código Financiero del Distrito Federal, párrafo segundo)⁷⁰.

⁶⁴ En el Código Electoral del Distrito Federal, se prevé un Libro Séptimo denominado "Del Tribunal Electoral del Distrito Federal", el cual está estructurado de la siguiente manera: Título Primero "Disposiciones Preliminares" que va de los artículos 222 al 223; y Título Segundo "De su integración" que consta de once capítulos: Capítulo I "Del nombramiento de los Magistrados Electorales" que va de los artículos 224 al 225 Bis; Capítulo II "De las atribuciones del Pleno" que va de los artículos 226 al 227 Ter; Capítulo III "De las atribuciones de los Magistrados" que únicamente consta del artículo 228; Capítulo IV "Del Presidente del Tribunal" que igualmente sólo consta de un artículo, el 229; Capítulo V "Del Secretario General del Tribunal" que va de los artículos 230 al 231; Capítulo VI "De la Secretaría Administrativa y de sus Áreas de Apoyo" integrado por el artículo 232; Capítulo VII "De la Contraloría Interna" que va de los artículos 232 Bis al 232 Ter; Capítulo VIII "De la Comisión de Administración" integrado por el artículo 232 Quarter; Capítulo IX "De las Coordinaciones" que va de los artículos 233 al 233 Ter; Capítulo X "Del Centro de Capacitación Judicial Electoral" integrado por el artículo 234; y Capítulo XI "Del personal auxiliar y administrativo" que va de los artículos 235 al 237.

⁶⁵ Artículo 227. El Tribunal Electoral del Distrito Federal, tiene las atribuciones siguientes: (...). II. Además el Tribunal Electoral tendrá las atribuciones siguientes: (...). s) Aprobar el proyecto de presupuesto anual del Tribunal Electoral del Distrito Federal y remitirlo al Jefe de Gobierno para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal del año correspondiente; (...).

⁶⁶ "Artículo 450.- Los órganos a que se refiere el artículo 448 elaborarán anualmente sus respectivos proyectos de Presupuesto de Egresos atendiendo a lo previsto en el artículo 449 de este Código y a las previsiones del ingreso que la Secretaría les comunique y los remitirán al Jefe de Gobierno por conducto de la Secretaría, para que los incorpore en los mismos términos en artículos específicos dentro del proyecto de Presupuesto de Egresos".

⁶⁷ "Artículo 490.- Los órganos a los que se refiere el artículo 448 de este Código, manejarán, administrarán y ejercerán de manera autónoma su presupuesto, debiendo sujetarse a sus propias leyes, así como a las normas que al respecto se emitan en congruencia con lo previsto en este Código y demás normatividad en la materia".

⁶⁸ "Artículo 227. El Tribunal Electoral del Distrito Federal, tiene las atribuciones siguientes: (...). II. (...). t) Vigilar el correcto ejercicio presupuestario y la gestión administrativa del Tribunal; (...).

⁶⁹ "ARTÍCULO 492.- Los órganos a los que se refiere el artículo 448 de este Código, en el ejercicio de su gasto, podrán efectuar las adecuaciones necesarias para el mejor cumplimiento de sus programas, previa autorización de su órgano competente y de acuerdo a normatividad correspondiente, sin exceder sus presupuestos autorizados".

"Artículo 232 Bis. El Tribunal contará con una Contraloría Interna, la cual gozará de autonomía para el ejercicio de sus funciones y será el órgano encargado de fiscalizar el manejo, custodia y aplicación de los recursos de esta autoridad, así como para instruir los procedimientos y, en su caso, aplicar las sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos".

"Artículo 232 Ter. La Contraloría Interna tendrá las atribuciones siguientes:

a) Vigilar el cumplimiento de las normas de control establecidas por el Pleno; (...).

⁷⁰ "Artículo 492.- (...).

(segundo párrafo) En caso de presentarse situaciones extraordinarias que requieran de erogaciones no presupuestadas para el ejercicio en curso, por actualizarse una hipótesis normativa que obligue a la realización de actividades establecidas expresamente en las leyes, o bien, por presentarse situaciones graves derivadas de contingencias no determinables durante el proceso de presupuestación, los órganos auidos en el párrafo anterior podrán recibir del Gobierno del Distrito Federal ampliaciones a su presupuesto anual, mediante solicitud hecha por escrito a la Secretaría. Dichos recursos deberán destinarse estrictamente al cumplimiento de las actividades para las que fueron transferidos y no podrán ser objeto de las modificaciones a que se refiere el párrafo anterior, ni podrán sujetarse a las reglas que establece el párrafo segundo del artículo 383 de este ordenamiento, para el caso de que no sean ejercidos, se informará a la Asamblea de los remanentes, y ésta deberá resolver en términos de lo dispuesto por el citado artículo 383 de este Código.

(...).

8.- En caso de que las ampliaciones a que se refiere el inciso anterior deban obtenerse mediante reducciones a los presupuestos de las dependencias, órganos desconcentrados, órganos político-administrativos por demarcación territorial y entidades, deberá observarse lo establecido en el artículo 511, el cual prevé que estas modificaciones no podrán: a) transferir recursos destinados a programas prioritarios hacia programas no prioritarios, ni b) disminuir el monto consignado en el Decreto de Presupuesto de Egresos para la atención de programas prioritarios, salvo que se hayan concluido las metas (artículos 492, tercer párrafo y 511 del Código Financiero del Distrito Federal)⁷¹.

9.- El patrimonio del Tribunal Electoral es inembargable y éste se integra, entre otras cosas con las partidas que anualmente apruebe la Asamblea Legislativa en el Presupuesto de Egresos (artículo 223 del Código Electoral del Distrito Federal)⁷².

Estas son las facultades que en materia presupuestaria tiene el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

De lo anterior, se advierte que el Tribunal Electoral del Distrito Federal es un órgano jurisdiccional que cuenta con autonomía presupuestaria ya que tiene facultades para elaborar, aprobar, administrar y ejercer anualmente su presupuesto de egresos, es decir, se autodetermina en el manejo de sus recursos económicos, sujetándose siempre a la normatividad de la materia, ello con la finalidad de que pueda funcionar y cumplir, libre de cualquier tipo de presión, con las atribuciones que tiene conferidas.

En efecto, en materia presupuestaria, el Tribunal Electoral del Distrito Federal cuenta con la facultad de elaborar autónomamente su proyecto de presupuesto de egresos, el cual entregará al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para que éste lo incluya —en los términos que ha sido propuesto por el órgano jurisdiccional—, sin cambio alguno, al Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal del año correspondiente, que se entregará a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, órgano al que tanto constitucional como estatutariamente le corresponde examinar, discutir y aprobar anualmente dicho presupuesto.

Es decir, el Tribunal Electoral del Distrito Federal elabora y propone su proyecto de presupuesto de egresos sin ingerencia ni intervención de ninguna entidad, poder u órgano. Y dicho proyecto de presupuesto, se incorpora en sus términos al Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, para que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal lo examine, discuta y finalmente apruebe, es decir, la última palabra sobre si se aprueba en sus términos o no el proyecto de presupuesto para el Tribunal Electoral del Distrito Federal, la tiene la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pues es este órgano el competente por ello.

⁷¹ "ARTICULO 492.- Los órganos a los que se refiere el artículo 448 de este Código, en el ejercicio de su gasto, podrán efectuar las adecuaciones necesarias para el mejor cumplimiento de sus programas, previa autorización de su órgano competente y de acuerdo a normatividad correspondiente, sin exceder sus presupuestos autorizados.

En caso de presentarse situaciones extraordinarias que requieran de erogaciones no presupuestadas para el ejercicio en curso, por actualizarse una hipótesis normativa que obligue a la realización de actividades establecidas expresamente en las leyes, o bien, por presentarse situaciones graves derivadas de contingencias no determinables durante el proceso de presupuestación, los órganos aludidos en el párrafo anterior podrán recibir del Gobierno del Distrito Federal ampliaciones a su presupuesto anual, mediante solicitud hecha por escrito a la Secretaría. Dichos recursos deberán destinarse estrictamente al cumplimiento de las actividades para las que fueron transferidos y no podrán ser objeto de las modificaciones a que se refiere el párrafo anterior, ni podrán sujetarse a las reglas que establece el párrafo segundo del artículo 383 de este ordenamiento, para el caso de que no sean ejercidos, se informará a la Asamblea de los remanentes, y ésta deberá resolver en términos de lo dispuesto por el citado artículo 383 de este Código.

En caso de que las ampliaciones a que se refiere el párrafo anterior deban obtenerse mediante reducciones a los presupuestos de las dependencias, órganos desconcentrados, órganos político-administrativos por demarcación territorial y entidades, deberá observarse lo establecido en el artículo 511."

"ARTICULO 511.- El Jefe de Gobierno podrá modificar el contenido orgánico y financiero de los programas de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades incluidas en el Presupuesto de Egresos, cuando por razones de interés social, económico o de seguridad pública, lo considere necesario.

Estas modificaciones no podrán:

I. Transferir recursos destinados a programas prioritarios hacia programas no prioritarios.

II. Disminuir el monto consignado en el Decreto de Presupuesto de Egresos para la atención de programas prioritarios, salvo que se hayan concluido las metas.

Sólo podrán exceptuarse de lo anterior cuando exista una disminución de recursos en la Ley de Ingresos y cuando se trate de adecuaciones para el cierre del ejercicio que se lleven a cabo el 31 de diciembre.

Cualquier modificación que no cumpla los requisitos antes señalados requerirá aprobación previa en su caso de la Asamblea o, cuando ésta se encuentre en receso, por la Comisión de Gobierno, la que deberá resolver durante los quince días hábiles siguientes a la presentación de la misma, pasados los cuales si no se objeta se considerará aprobada.

Cuando el ajuste alcance o rebase en forma acumulada el 10% del presupuesto anual asignado a cada dependencia, órgano desconcentrado, delegación y entidad, el Titular de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal deberá informar en un capítulo especial del Informe de Avance Trimestral, la conciliación de las modificaciones realizadas".

⁷² "Artículo 223. El patrimonio del Tribunal Electoral del Distrito Federal es inembargable y se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente apruebe la Asamblea Legislativa, en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Distrito Federal".

Cabe señalar que esta facultad de aprobación del Proyecto de Presupuesto de Egresos a favor de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se materializa, entre otras cuestiones, en la aprobación de un monto global el cual se divide y se asigna a cada una de las entidades, dependencias u órganos del Distrito Federal, así por ejemplo, podemos señalar que en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal dos mil seis, al Tribunal Electoral del Distrito Federal se le asignó la cantidad de \$ 124'556,450.00 (CIENTO VEINTICUATRO MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS CINCUENTA PESOS 00/100 M.N.)⁷³. Es decir, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó un monto específico para este órgano jurisdiccional autónomo.

Ahora bien, una vez que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal le ha asignado al Tribunal esta cantidad específica, y dada su naturaleza de órgano autónomo que cuenta con autonomía presupuestaria para el manejo, administración y ejercicio de su presupuesto⁷⁴, el mismo cuenta con libertad para determinar el manejo de su presupuesto aprobado, sujetándose siempre a la normatividad de la materia, es decir, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprueba el presupuesto de egresos lo que da un monto asignado, pero quien determina como lo ejerce es el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Lo anterior de ninguna manera significa que el Tribunal Electoral del Distrito Federal, pueda ejercer arbitrariamente y sin ningún tipo de control su presupuesto aprobado, pues este órgano autónomo es sujeto de fiscalización en el ejercicio de su presupuesto.

En efecto, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, entre otras atribuciones, tiene la de revisar la Cuenta Pública del año anterior⁷⁵, y para ello, cuenta con un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda⁷⁶.

Así entonces, el ejercicio y manejo que el Tribunal Electoral del Distrito Federal haga de su presupuesto autorizado, es materia de fiscalización a cargo de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Al respecto el artículo 2o. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda establece en sus fracciones VI y VIII que son sujetos de fiscalización, entre otros, los órganos autónomos señalados en el Código Financiero del Distrito Federal, entre los que se encuentra, el Tribunal Electoral del Distrito Federal.⁷⁷

Una vez dadas las características anteriores, se procede al estudio de cada uno de los preceptos impugnados. Respecto del artículo 3o. impugnado consideramos lo siguiente:

Si bien dentro de las facultades del Tribunal Electoral del Distrito Federal en materia presupuestaria, no se encuentran las relativas a "decidir quien puede interpretar las disposiciones del Decreto de Presupuesto de Egresos y establecer las medidas conducentes para su correcta aplicación, con la finalidad de mejorar la eficiencia, eficacia, transparencia y disciplina en el ejercicio de recursos públicos", que es justo lo que estableció la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el artículo 3o. impugnado, lo cierto es que el Tribunal Electoral del Distrito Federal al ser un órgano autónomo que cuenta con autonomía e independencia en el manejo y ejercicio de su presupuesto de egresos, no puede estar sujeto a las interpretaciones que otros órganos o autoridades del Distrito Federal hagan respecto de las disposiciones del Presupuesto de Egresos "para establecer las medidas conducentes para su correcta aplicación".

⁷³ En efecto, en el segundo párrafo del artículo 10 del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal dos mil seis se prevé textualmente: "... Las erogaciones para el Tribunal Electoral del Distrito Federal importan la cantidad de 124,556,450 pesos".

Y de la misma manera en diversos preceptos se establecen los montos aprobados para las dependencias de la administración pública centralizada del Distrito Federal (artículo 4); las delegaciones (artículo 5); los órganos desconcentrados (artículo 6); la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (artículo 8); el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura (artículo 9); el Instituto Electoral del Distrito Federal (artículo 10, primer párrafo); la Comisión de Derechos Humanos (artículo 11); el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (artículo 12); la Junta Local de Conciliación y Arbitraje (artículo 13); el Instituto de Acceso a la Información Pública (artículo 14); la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (artículo 15); las erogaciones previstas para el pago del costo financiero de la deuda del Sector Central (artículo 16) y las erogaciones programables previstas para las entidades cuyos programas están incluidos en el presupuesto (artículo 7).

⁷⁴ Artículo 490 del Código Financiero del Distrito Federal.

⁷⁵ El artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su fracción XIX dispone: "La Asamblea Legislativa tiene facultades para: ... XIX. Revisar la Cuenta Pública del año anterior que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los términos de este Estatuto y demás disposiciones aplicables; ...". Por su parte el primer párrafo del artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, establece: "La revisión de la Cuenta Pública es facultad de la Asamblea, misma que ejerce a través de la Contaduría conforme a lo establecido en los artículos 122, Apartado C, Base Primera, Fracción V, inciso c); 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 43 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal".

⁷⁶ El artículo 43 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establece: "Para la revisión de la Cuenta Pública, la Asamblea Legislativa dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, que se regirá por su propia Ley Orgánica. La vigilancia del cumplimiento de sus funciones estará a cargo de la comisión respectiva que señale la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo a la ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio". Asimismo, el segundo párrafo del artículo 3° de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dispone: "... La Contaduría es el órgano técnico de la Asamblea, que tiene a su cargo la fiscalización del ingreso y gasto públicos del Gobierno del Distrito Federal, así como su evaluación. En el desempeño de sus atribuciones tendrá el carácter de autoridad administrativa y dependerá para su funcionamiento de la Comisión".

⁷⁷ Recordemos que los artículos 449, 448, fracción III y 2o., fracción III del Código Financiero señalan que el Tribunal Electoral del Distrito Federal es un órgano autónomo que cuenta con autonomía para la elaboración de su presupuesto.

En efecto, el Tribunal Electoral del Distrito Federal al ser un órgano autónomo, cuenta con autonomía e independencia para el ejercicio y manejo de su presupuesto, ello con la finalidad de poder ejercer las funciones y competencias que tiene atribuidas libre de cualquier tipo de presión.

En este tenor estimamos que, el artículo 3o. impugnado, al establecer que la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal está facultada para interpretar para efectos administrativos, las disposiciones del Decreto de Presupuesto de Egresos, y establecer con la participación de la Contraloría General del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia, las medidas conducentes para su correcta aplicación, con la finalidad de mejorar la eficiencia, eficacia, transparencia y disciplina en el ejercicio de recursos públicos, sí atenta contra la autonomía del Tribunal Electoral del Distrito Federal, y por ello consideramos que se da una violación a la regularidad del principio de división funcional de competencias en todos sus grados, por lo siguiente:

En efecto, en cuanto a la intromisión, consideramos que el hecho de que la Asamblea Legislativa haya previsto que la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal está facultada para interpretar para efectos administrativos, las disposiciones del Decreto de Presupuesto de Egresos, y establecer con la participación de la Contraloría General del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia, las medidas conducentes para su correcta aplicación, con la finalidad de mejorar la eficiencia, eficacia, transparencia y disciplina en el ejercicio de recursos públicos, sí constituye una intromisión en el ámbito de competencias de este órgano jurisdiccional, ya que a través de este precepto se permite que las dependencias del Ejecutivo Local citadas, se inmiscuyan en la forma en que el Tribunal Electoral ejercerá y manejará su presupuesto, ya que éstas establecerán las “medidas conducentes para su correcta aplicación”, lo cual evidentemente podría incidir de manera determinante en la toma de decisiones del órgano autónomo, pudiendo generarse algún tipo de sumisión o relación jerárquica.

En cuanto a la dependencia, consideramos que también se actualiza este grado ya que, con lo establecido por el artículo 3o. impugnado, se faculta a dos dependencias del Ejecutivo Local para que “interpreten las disposiciones del presupuesto y establezcan las medidas conducentes para su correcta aplicación”, lo cual puede tener como consecuencia que se impida al Tribunal Electoral del Distrito Federal tomar decisiones o actuar en forma autónoma respecto de su presupuesto autorizado.

Es decir, con lo previsto por este precepto, el órgano jurisdiccional autónomo ya no podrá llevar a cabo el manejo y ejercicio autónomo de su presupuesto, pues se verá obligado a seguir las medidas establecidas, con lo cual estimamos que se genera un ámbito de dependencia, ya que el Tribunal Electoral estará sujeto a las interpretaciones y medidas que respecto de su presupuesto establezcan dos órganos del Ejecutivo Local.

En cuanto a la subordinación, consideramos que también se actualiza este grado ya que, con lo dispuesto por el artículo 3o. impugnado, el Tribunal Electoral del Distrito Federal no tiene otra opción más que aceptar la interpretación y establecimiento de medidas conducentes que sobre su presupuesto autorizado establezcan dos órganos del Ejecutivo Local, sometiéndose así a la voluntad de ellos, lo cual atenta contra la autonomía e independencia del órgano jurisdiccional electoral.

Cabe señalar que afirmamos categóricamente que este precepto impugnado faculta a “dos dependencias del Ejecutivo Local” para que “interpreten las disposiciones del presupuesto y establezcan las medidas conducentes para su correcta aplicación” por lo siguiente.

El artículo 2o. del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal dos mil seis⁷⁸, dispone que se entenderá por: “Contraloría: La Contraloría General del Distrito Federal” y por “Secretaría: La Secretaría de Finanzas del Distrito Federal”, entre otros. Por su parte, el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en dos de sus fracciones —VIII y XV—⁷⁹, dispone que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, de la Secretaría de Finanzas y de la Contraloría General del Distrito Federal, entre otras, es decir, se trata de dependencias del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y por tanto, como ya dijimos, resulta inadmisibles que dos dependencias del Ejecutivo Local se inmiscuyan en la forma en que el Tribunal Electoral del Distrito Federal en su carácter de órgano autónomo, ejercerá y manejará su presupuesto.

Lo anterior no significa, como ya lo precisamos con anterioridad, que el Tribunal Electoral del Distrito Federal pueda ejercer de manera arbitraria y sin ningún tipo de control su presupuesto aprobado, pues este órgano jurisdiccional autónomo es sujeto de fiscalización en lo relativo al ejercicio y aplicación de su presupuesto, fiscalización que llevará a cabo la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

⁷⁸ “Artículo 2.- Para efectos del presente Decreto, se entenderá por: (...). Contraloría: La Contraloría General del Distrito Federal; (...). Secretaría: La Secretaría de Finanzas del Distrito Federal; (...).”

⁷⁹ “Artículo 15.- El Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, en los términos de esta ley, de las siguientes dependencias: (...). VIII. Secretaría de Finanzas; (...) XV. Contraloría General del Distrito Federal, y (...).”

Por lo tanto, concluimos que el artículo 30. del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal dos mil seis, sí transgrede la autonomía e independencia del Tribunal Electoral del Distrito Federal en su carácter de órgano autónomo, y por consiguiente, la regularidad del principio de división funcional de competencias, con lo que se atenta contra los artículos 122 Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f) y 116, fracción IV, inciso c), ambos de la Constitución Federal, por lo que procede declarar su invalidez, únicamente en lo que se refiere a la alusión que hace respecto de la interpretación y establecimiento de medidas conducentes respecto del presupuesto del Tribunal Electoral del Distrito Federal en su carácter de órgano autónomo.

Enseguida analizaremos el artículo 35 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal dos mil seis.

Artículo 35.

Conviene nuevamente señalar lo que el precepto aquí analizado dispone:

“Artículo 35.- De presentarse una disminución en los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, el Titular de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, por conducto de la Secretaría efectuará a las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones, entidades y órganos autónomos del Gobierno del Distrito Federal, los ajustes que correspondan a sus presupuestos autorizados.

Los ajustes que se efectúen en observancia de lo anterior, deberán realizarse sin afectar preferentemente las actividades institucionales de gasto social.

Tratándose de disminución en ingresos por concepto de transferencias federales o crédito, el Titular de la Jefatura de Gobierno, por conducto de la Secretaría, podrá ordenar las reducciones que procedan en los programas y conceptos de gasto a los cuales estaba dirigida la aplicación de dichos recursos.

Cuando los movimientos que se efectúen en los términos de este artículo, alcancen o rebasen en forma acumulada el 10 por ciento del presupuesto anual asignado a cada dependencia, órgano desconcentrado, delegación y entidad, el Titular de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal informará a la Asamblea por medio de los informes trimestrales y al rendir la Cuenta Pública de los movimientos efectuados, así como al ejecutivo federal cuando afecten la deuda pública”.

El artículo transcrito establece que en caso de presentarse una disminución en los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal por conducto de la Secretaría de Finanzas, efectuará a los órganos autónomos, entre otros, los ajustes que correspondan a sus presupuestos autorizados, ello sin afectar las actividades institucionales de gasto social. Y se señala que cuando los movimientos alcancen o rebasen en forma acumulada el diez por ciento del presupuesto anual asignado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberá informarlos a la Asamblea Legislativa a través de informes trimestrales y al rendir la Cuenta Pública, así como al Ejecutivo Federal cuando afecten la deuda pública.

Sin embargo, resulta necesario ahora determinar si la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al ejercer su competencia de aprobar el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de dos mil seis, concretamente el artículo 35 que es el que aquí analizamos, lo hizo dentro del ámbito de su competencia o si se extralimitó respecto de éste, produciendo con ello, una violación a la regularidad del principio de división funcional de competencias.

Tomando en cuenta el marco que ya señalamos sobre las facultades que en materia presupuestaria tiene tanto la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como el Tribunal Electoral del Distrito Federal, podemos señalar que si bien, dentro de las facultades del Tribunal Electoral del Distrito Federal en materia presupuestaria, no se encuentran las relativas a decidir qué pasará en caso de una disminución en los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, en el sentido de la determinación de quien podrá realizar ajustes a los presupuestos autorizados, que es justo lo que estableció la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el artículo 35 impugnado, lo cierto es que el Tribunal Electoral del Distrito Federal, al ser un órgano autónomo, cuenta con autonomía e independencia en el manejo y ejercicio de su presupuesto.

El artículo 492 del Código Financiero del Distrito Federal que es el que establece que en caso de situación extraordinaria que requiera de erogaciones no presupuestadas para el ejercicio en curso, podrán los órganos a que se refiere el diverso numeral 448 —entre los que se encuentra el Tribunal Electoral del Distrito Federal—, recibir del Gobierno del Distrito Federal ampliaciones a su presupuesto anual, mediante solicitud hecha por escrito a la Secretaría de Finanzas, establece expresamente en su último párrafo que, en caso de que dichas ampliaciones deban obtenerse mediante reducciones a los presupuestos de las dependencias, órganos desconcentrados, órganos político-administrativos por demarcación territorial y entidades, deberá observarse lo establecido en el artículo 511, el cual prevé que estas modificaciones no podrán: a) transferir recursos destinados a programas prioritarios hacia programas no prioritarios, ni b) disminuir el monto consignado en el Decreto de Presupuesto de Egresos para la atención de programas prioritarios, salvo que se hayan concluido las metas.

De lo anterior se advierte claramente que el Código Financiero del Distrito Federal establece que en caso de que las ampliaciones solicitadas por los órganos a que se refiere el artículo 448 del mismo ordenamiento legal —que son los que en la elaboración de su presupuesto gozan de autonomía—, y los recursos correspondientes deban obtenerse mediante reducciones a presupuestos, los únicos a quienes se les podrán aplicar dichas reducciones serán a las dependencias, órganos desconcentrados, órganos político-administrativos por demarcación territorial y entidades.

En este sentido, el diverso artículo 2 del Código Financiero del Distrito Federal⁸⁰ establece que para los efectos de dicho ordenamiento, se entenderá por:

1. Delegaciones: Los Organos Político-Administrativos de cada demarcación territorial en que se divide el Distrito Federal.
2. Dependencias: Las unidades administrativas que integran la Administración Pública Centralizada.
3. Entidades: Los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos del Sector Paraestatal del Distrito Federal.
4. Organos Desconcentrados: Los que con este carácter se establezcan conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su Reglamento, que integran la Administración Pública Desconcentrada.

Es decir, el Código Financiero del Distrito Federal establece que únicamente a estas dependencias, órganos desconcentrados, órganos político-administrativos por demarcación territorial y entidades, se les podrán aplicar reducciones en sus presupuestos autorizados, de lo cual queda claro que aquí no se incluyó a los órganos autónomos como lo es el Tribunal Electoral del Distrito Federal, ya que la autonomía de la que goza este órgano jurisdiccional, implica la facultad de decidir y actuar sin más limitaciones que las previstas en las leyes relativas, y sin estar subordinado a otros órganos o poderes públicos.

Por lo tanto, resulta claro que el artículo 35 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal dos mil seis, al establecer que en caso de una disminución en los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por conducto de la Secretaría de Finanzas, podrá realizar ajustes al presupuesto autorizado del Tribunal Electoral del Distrito Federal, en su calidad de órgano autónomo, sí atenta contra la autonomía de este órgano. En efecto, consideramos que al preverse esta disposición en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, sí se da una violación a la regularidad del principio de división funcional de competencias, y ello en todos sus grados por lo siguiente:

En cuanto a la intromisión, consideramos que el hecho de que la Asamblea Legislativa autorice al Jefe de Gobierno para que efectúe ajustes al presupuesto autorizado del Tribunal Electoral del Distrito Federal, sí constituye una intromisión en el ámbito de competencias de este órgano jurisdiccional, ya que a través de este precepto el Jefe de Gobierno está facultado para inmiscuirse en el Presupuesto de Egresos autorizado para el Tribunal Electoral, pudiendo disminuirlo con lo cual, incidiría de manera determinante en la toma de decisiones del órgano autónomo, pudiendo generarse algún tipo de sumisión o relación jerárquica.

En cuanto a la dependencia, también se actualiza este grado ya que con lo establecido por el artículo 35 impugnado, al facultarse al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que efectúe ajustes al presupuesto autorizado al Tribunal Electoral del Distrito Federal, además de permitir que este se inmiscuya en el presupuesto de egresos del Tribunal Electoral, se impide a este órgano autónomo jurisdiccional que tome decisiones o que actúe autónomamente respecto de su presupuesto autorizado, pues al disminuirse éste, dicho órgano ya no podrá llevar a cabo el manejo y ejercicio autónomo de su presupuesto, pues se verá obligado a hacer modificaciones derivadas de la disminución que resentirá en su presupuesto.

En cuanto a la subordinación, también se actualiza este grado ya que con lo dispuesto por el artículo 35 impugnado, el Tribunal Electoral del Distrito Federal no tiene otra opción más que aceptar la reducción de su presupuesto autorizado, sometiéndose así a la voluntad del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, lo cual, atenta contra la autonomía e independencia del órgano jurisdiccional electoral, máxime que al ser la mayor autoridad en esta materia, puede verse presionado económicamente, bajo amenazas de reducción a su presupuesto autorizado, presionándolo para que resuelva los asuntos de su competencia en uno o en otro sentido, según las conveniencias políticas del momento.

Cabe señalar que lo aquí precisado no significa que, ante una situación extraordinaria, no puedan realizarse ajustes al presupuesto de egresos aprobado para el Tribunal Electoral del Distrito Federal durante un ejercicio fiscal determinado, ello porque el presupuesto de egresos depende de la recaudación que se realice en el ejercicio fiscal de que se trate, sin embargo, esta disminución deberá realizarse por el órgano facultado para examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos, es decir, por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que es justamente el órgano competente en materia presupuestaria, y no como en el caso lo prevé el artículo impugnado, en el que se faculta para ello al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, lo cual sin lugar a dudas es, como ya dijimos, inconstitucional.

⁸⁰ "ARTICULO 2.- Para los efectos de este Código, se entenderá por: (...).

XII. Delegaciones: Los Organos Político-Administrativos de cada demarcación territorial en que se divide el Distrito Federal;

XIII. Dependencias: Las unidades administrativas que integran la Administración Pública Centralizada;

XIV. Entidades: Los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos del Sector Paraestatal del Distrito Federal; (...).

XXV. Organos Desconcentrados: Los que con este carácter se establezcan conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su Reglamento, que integran la Administración Pública Desconcentrada".

Por lo tanto, concluimos que el artículo 35 del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal dos mil seis, al facultar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que efectúe ajustes al presupuesto autorizado para Tribunal Electoral del Distrito Federal, sí transgrede la autonomía e independencia de este órgano jurisdiccional autónomo, y por consiguiente, la regularidad del principio de división funcional de competencias, con lo que se atenta contra los artículos 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f) y 116, fracción IV, inciso c) ambos de la Constitución Federal, por lo que procede declarar su invalidez, únicamente en lo que se refiere a la alusión que hace respecto de los ajustes que pudieran darse respecto del presupuesto autorizado del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Finalmente analizaremos el artículo quinto transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal dos mil seis.

Artículo quinto transitorio.

Conviene nuevamente señalar lo que el precepto aquí analizado dispone:

“ARTICULO QUINTO.- Durante el ejercicio fiscal 2006 no se autoriza para ningún servidor público de mandos medios y superiores de los órganos a los que se refiere el artículo 448 del Código Financiero bonos o percepciones extraordinarias a su salario”.

El artículo transcrito establece que ninguno de los órganos a los que se refiere el artículo 448 del Código Financiero del Distrito Federal⁸¹, entre los que se encuentran el Tribunal Electoral de dicha entidad, podrá autorizar bonos o percepciones extraordinarias al salario de ninguno de sus servidores públicos de mandos medios y superiores.

Considerando todas las características que ya hemos señalado sobre la autonomía presupuestaria del Tribunal Electoral del Distrito Federal y las facultades en materia presupuestaria de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, consideramos que esta última, con la aprobación y emisión del artículo quinto transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal dos mil seis, sí trastoca el ámbito de competencias del Tribunal Electoral del Distrito Federal, violando con ello su autonomía presupuestaria, ya que le impide ejercer de manera autónoma su presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal determinado, con lo que también se da una violación a la regularidad del principio de división funcional de competencias y en todos sus grados por lo siguiente:

En cuanto a la intromisión, consideramos que el hecho de que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a través del artículo que aquí se analiza, establezca que ninguno de los órganos a los que se refiere el artículo 448 del Código Financiero del Distrito Federal, entre los que se encuentran el Tribunal Electoral de dicha entidad, podrá autorizar bonos o percepciones extraordinarias al salario de ninguno de sus servidores públicos de mandos medios y superiores, sí constituye una intromisión en el ámbito de competencias de este órgano jurisdiccional, ya que a través de este precepto el órgano legislativo local se inmiscuye en el ejercicio y manejo del Presupuesto de Egresos autorizado para el Tribunal Electoral, estableciendo una limitante en la toma de decisiones del órgano autónomo, pues le impide otorgar bonos o percepciones extraordinarias al salario de sus servidores públicos de mandos medios y superiores.

En efecto, ya dijimos que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es el órgano competente para examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, en el que aprueba un monto global de egresos autorizados, monto que divide y asigna a cada una de las entidades, dependencias y órganos del Distrito Federal programados, correspondiéndole para este ejercicio fiscal al Tribunal Electoral del Distrito Federal la cantidad de \$ 124'556,450.00 (CIENTO VEINTICUATRO MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS CINCUENTA PESOS 00/100 M.N.). Sin embargo, una vez que este monto fue aprobado y asignado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, órgano facultado para ello, el Tribunal Electoral del Distrito Federal, en su calidad de órgano autónomo, es quien cuenta con facultades para determinar cómo lo va a ejercer, manejar y aplicar.

En cuanto a la dependencia, también se actualiza este grado ya que con lo establecido por el artículo quinto transitorio impugnado, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal impide al Tribunal Electoral del Distrito Federal que tome decisiones o actúe autónomamente respecto del ejercicio y manejo de su presupuesto autorizado.

En cuanto a la subordinación, también se actualiza este grado ya que con lo dispuesto por el artículo quinto transitorio impugnado, el Tribunal Electoral del Distrito Federal no tiene otra opción más que obedecer la instrucción de no otorgar bono o percepción extraordinaria alguna a sus servidores públicos de mandos medios y superiores, lo cual incide en la autonomía que tiene para el manejo y ejercicio de su presupuesto.

⁸¹ El artículo 448, fracción II del Código Financiero establece: “Artículo 448.- Para la elaboración de su Presupuesto de Egresos gozarán de autonomía los siguientes órganos: (...). III. Las Autoridades Electorales; (...)”. Por su parte, el artículo 2o. del mismo ordenamiento legal señala: “Artículo 2o.- Para los efectos de este Código, se entenderá por: (...). III. Autoridades Electorales: El Instituto Electoral y el Tribunal Electoral del Distrito Federal; (...)”.

En efecto, a través de este precepto impugnado la Asamblea Legislativa del Distrito Federal impone una restricción a la autonomía del Tribunal Electoral de dicha entidad en lo referente al ejercicio y aplicación de su presupuesto, puesto que hay una injerencia del órgano legislativo local sobre el órgano autónomo jurisdiccional ya que le da directrices en cuestiones que atañen al manejo y ejercicio de su presupuesto, lo cual indudablemente incide sobre su organización y funcionamiento.

Así, no obstante como ya dijimos, que la Asamblea Legislativa está facultada para examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, tal facultad no puede ni debe entenderse al grado de permitir la injerencia de ese órgano legislativo en cuestiones que atañen a la organización y funcionamiento del Tribunal Electoral, como lo es la administración, manejo y ejercicio autónomo de su presupuesto, cuestión que es competencia exclusiva de este órgano jurisdiccional, en razón de su carácter de órgano autónomo.

Por lo tanto, concluimos que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al ejercer su competencia relativa a la aprobación del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en lo que a la aprobación del artículo quinto transitorio se refiere, violentó la esfera de competencias del Tribunal Electoral del Distrito Federal, ya que hay una injerencia del órgano legislativo local sobre el órgano autónomo jurisdiccional, puesto que al pretender indicar cómo debe ejercer su presupuesto contravino su autonomía, ya que coloca al Tribunal Electoral del Distrito Federal en un estado de intromisión, dependencia y subordinación respecto del órgano legislativo local.

Finalmente, cabe reiterar que lo aquí concluido no significa, como ya lo precisamos con anterioridad, que el Tribunal Electoral del Distrito Federal en su calidad de órgano autónomo, pueda ejercer y aplicar de manera arbitraria y sin ningún tipo de control su presupuesto aprobado, pues este órgano jurisdiccional autónomo es sujeto de fiscalización en lo relativo al ejercicio y aplicación de su presupuesto, fiscalización que llevará a cabo la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por lo que resulta claro que los bonos o percepciones extraordinarias al salario que el Tribunal Electoral del Distrito Federal autorice para sus servidores públicos de mandos medios y superiores, serán fiscalizables por la Contaduría Mayor de Hacienda aludida.

En consecuencia, al haberse acreditado que el artículo quinto transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal dos mil seis, atenta contra la autonomía del Tribunal Electoral del Distrito Federal, es fundada la violación a los artículos 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f) y 116, fracción IV, inciso c) ambos de la Constitución Federal, y por consiguiente procede decretar la invalidez del citado precepto impugnado.

Por lo tanto se declara la invalidez del artículo quinto transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal dos mil seis, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal número "155-TER" de treinta de diciembre de dos mil cinco.

Finalmente y en atención a todo lo dicho, cabe precisar que resultan infundados los argumentos relativos a la falta de interés legítimo del órgano actor y a que éste impugna actos futuros, ya que ha quedado demostrado que en el caso el Tribunal Electoral del Distrito Federal sí tiene interés legítimo ya que se le invadió el ámbito de sus competencias, y asimismo quedó demostrado que lo que impugnó no fueron actos futuros de realización incierta, puesto que la afectación que resentía al ámbito de sus competencias se originó desde el momento que la Asamblea Legislativa aprobó los artículos cuya invalidez se cuestionó en la presente vía.

SEXTO.- Efectos de la sentencia. La declaratoria de invalidez decretada solo tendrá efectos respecto de las partes en la controversia constitucional ya que así lo disponen los artículos 105, fracción I, penúltimo y último párrafos de la Constitución Federal⁸² y 42 de la Ley Reglamentaria de la materia⁸³.

En efecto, los preceptos citados disponen que los efectos de las sentencias dictadas en controversia constitucional, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales cuando se trate de disposiciones generales emitidas por los Estados o los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados o bien, entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal. Sin embargo, también disponen que en **los demás casos sólo tendrán efectos entre las partes**.

⁸² "Artículo 105.- (...). Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h), y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia".

⁸³ "Artículo 42.- Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. (...). En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."

En el caso, nos encontramos en el segundo supuesto de previsión, ya que lo que aquí se impugnó es un acto, puesto que como ya dijimos el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal es considerado un acto formalmente legislativo pero materialmente administrativo. Por lo tanto, la declaratoria de invalidez aquí decretada sobre sus artículos tercero, treinta y cinco y quinto transitorio, únicamente surtirá sus efectos entre las partes de la controversia constitucional, es decir, entre la Asamblea Legislativa y el Jefe de Gobierno respecto del Tribunal Electoral, todos del Distrito Federal.

Finalmente, y dado que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁸⁴, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar la fecha en la que producirán sus efectos las sentencias que dicte en este medio de control constitucional, se determina que la declaratoria de invalidez decretada, surtirá sus efectos a partir del día siguiente al de la publicación de la presente ejecutoria en el Diario Oficial de la Federación.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Es procedente y fundada la presente controversia constitucional promovida por el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

SEGUNDO.- Se declara la invalidez de los artículos 3o. y 35 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal dos mil seis, en términos del considerando quinto y para los efectos precisados en el considerando sexto de esta ejecutoria.

TERCERO.- Se declara la invalidez del artículo quinto transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio Fiscal de dos mil seis, en términos del considerando quinto y para los efectos precisados en el considerando sexto de esta ejecutoria.

CUARTO.- Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión celebrada el siete de noviembre de dos mil seis, puesto a votación el proyecto, los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Valls Hernández, Sánchez Cordero, y Presidente Azuela Güitrón lo emitieron en favor de los Resolutivos Primero y Tercero, los señores Ministros Díaz Romero, Gudiño Pelayo y Silva Meza votaron porque se declara procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional, y el señor Ministro Góngora Pimentel votó porque se declara procedente pero infundada; se aprobó el Resolutivo Segundo, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Azuela Güitrón en cuanto a la declaración de invalidez de los artículos 3o. y 35o. del decreto impugnado, el señor Ministro Góngora Pimentel votó en contra, y por mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Valls Hernández, Sánchez Cordero y Presidente Azuela Güitrón en cuanto a la declaración de invalidez del artículo quinto transitorio del propio decreto, los señores Ministros Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo y Silva Meza votaron en contra, y reservaron su derecho de formular voto de minoría al respecto; el señor Ministro Cossío Díaz y las señoras Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero dejaron a salvo su criterio respecto de las consideraciones relacionadas con la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos.

No asistió el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, por estar desempeñando una comisión de carácter oficial.

El señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

El Ministro Presidente: **Mariano Azuela Güitrón.-** Rúbrica.- El Ministro Ponente: **José Ramón Cossío Díaz.-** Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos: **José Javier Aguilar Domínguez.-** Rúbrica.

⁸⁴ "Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia".

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO GENARO DAVID GONGORA PIMENTEL EN CONTRA DE LA SENTENCIA DEL PLENO QUE RESOLVIÓ LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 31/2006 PROMOVIDA POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL.

El Tribunal en Pleno de este Alto Tribunal al resolver la controversia constitucional 31/2006 determinó, entre otras cuestiones, lo siguiente:

- 1) Considerar competente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de la controversia constitucional promovida por el Tribunal Electoral del Distrito Federal, fundando dicha competencia en el inciso k) de la fracción I del artículo 105 constitucional.
- 2) Declarar la invalidez de los artículos 3o., 35 y Quinto Transitorio del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 2006, por considerar que con dichos ordenamientos se atenta contra la autonomía del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

No comparto las conclusiones anteriores, por las razones que a continuación expongo:

1) Competencia de este Alto Tribunal para conocer de la controversia constitucional promovida por el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Si bien este Alto Tribunal es competente, estimo que esta competencia debió fundarse en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, sin hacer referencia a alguna fracción en concreto, toda vez que la competencia de este Alto Tribunal debió reconocerse respecto de todos aquellos órganos que tienen derechos propios regulados por la Constitución Federal, las Constituciones locales y en las normas pertenecientes al bloque de constitucionalidad.

En el caso concreto, se trata de un Tribunal, al que, aunque sea de manera forzada, se puede encuadrar en el inciso k de la fracción I del artículo 105 constitucional, toda vez que en éste se utiliza la expresión "órganos de gobierno". Sin embargo, considero que debió tomarse en cuenta no sólo el caso del Distrito Federal, sino también el de los Estados y de la Federación, ya que en estos supuestos se utiliza la categoría "poder", en los incisos c)¹ y h)², de la fracción I del artículo antes referido. En efecto, si la sentencia justifica la competencia de este Alto Tribunal para conocer de controversias constitucionales promovidas por órganos que no se encuentran incluidos expresamente en el listado, es decir, abre la puerta para casos de legitimación distintos a los regulados por la fracción I del artículo 105 de la Constitución, resulta del todo incongruente concluir que el Tribunal Electoral es un órgano de gobierno del Distrito Federal, pues entonces el sustento del proyecto es solamente una *obiter dicta* sin relación con el caso concreto.

2) Artículo 3o. del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

El hecho de que se reconozca legitimación en la controversia constitucional a otros órganos, de ninguna manera implica darles el mismo grado de autonomía que a los poderes u órganos constitucionales. Cada uno tendrá que defender las facultades que la Constitución Federal, las locales o las leyes les otorgan y, por tanto, el reconocimiento de legitimación no los pone en el mismo plano, ni es el que determina el grado de su autonomía, pues deberá analizarse cada caso concreto.

En la norma fundamental existen diferentes grados de autonomía: el máximo grado es la de los Poderes y, en segundo plano, la de los órganos constitucionales autónomos en sentido estricto. Otros órganos con autonomía reconocida en la Constitución tendrán un grado menor y así sucesivamente. No es ninguna casualidad que en la reforma electoral de 1996, el Tribunal Electoral se haya incorporado al Poder Judicial Federal.

Para ejemplificar lo anterior, cité la Ley Federal de Presupuesto y Autonomía Hacendaria, publicada el 30 de marzo de 2006; este ordenamiento da un tratamiento distinto a los entes autónomos³ y a los tribunales administrativos⁴; los primeros se adscriben en los ramos autónomos⁵ y los segundos en los administrativos⁶ y, además, concretan de manera muy distinta su autonomía. Así, conforme al artículo 5o., mientras los primeros pueden presentar su propio proyecto de presupuesto de egresos y ejercer sus presupuestos observando lo dispuesto en la ley, pero sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por la Secretaría y la Función Pública, y autorizar adecuaciones a sus presupuestos sin autorización de la Secretaría; en el caso de los tribunales administrativos, según lo regulado en el penúltimo párrafo del artículo 4o.⁷, tendrán que sujetarse a las reglas de las dependencias, dentro del margen de autonomía regulado en el artículo 5o., que prevé tres grados, sí, pero no con el mismo nivel y las mismas atribuciones que los entes autónomos. Los Tribunales Administrativos tienen autonomía de gestión presupuestaria, pero ésta es más limitada que la de los Poderes u órganos constitucionales autónomos.

¹ c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

² h).- Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

³ Artículo 2.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

XV. Entes autónomos: las personas de derecho público de carácter federal con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración, creadas por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a las que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos;

⁴ Artículo 2.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

LV. Tribunales administrativos: Los órganos conformados con tal carácter en las leyes federales, tales como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y los Tribunales Agrarios;

⁵ Artículo 2.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

XLII. Ramos autónomos: los ramos por medio de los cuales se asignan recursos en el Presupuesto de Egresos a los Poderes Legislativo y Judicial, y a los entes autónomos;

⁶ Artículo 2.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

XLI. Ramos administrativos: los ramos por medio de los cuales se asignan recursos en el Presupuesto de Egresos a las dependencias y en su caso entidades, a la Presidencia de la República, a la Procuraduría General de la República y a los tribunales administrativos;

⁷ La Presidencia de la República se sujetará a las mismas disposiciones que rigen a las dependencias. Asimismo, la Procuraduría General de la República y los tribunales administrativos se sujetarán a las disposiciones aplicables a las dependencias, así como a lo dispuesto en sus leyes específicas dentro del margen de autonomía previsto en el artículo 5 de esta Ley.

Por lo anterior, considero plenamente constitucional el artículo 3o. impugnado⁸, pues el hecho de que la Secretaría de Finanzas pueda interpretar el presupuesto para efectos administrativos, no obedece a la intención de tratar al Tribunal Electoral del Distrito Federal como una dependencia, sino al margen de autonomía que tiene reconocido legalmente, como tribunal administrativo y no así como órgano constitucional autónomo con una configuración esencial regulada en la Norma Fundamental, pues ni la Constitución ni el Estatuto de Gobierno agotan las líneas esenciales de su régimen orgánico, es decir, el Tribunal Electoral del Distrito Federal no tiene garantías orgánicas específicas tuteladas en una norma de carácter superior, a diferencia de los órganos constitucionales autónomos. Por lo tanto, el artículo 3o. impugnado es congruente con el grado de autonomía reconocido al Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Adicionalmente, considero que la declaración de inconstitucionalidad de dicho precepto que se realizó en la sentencia no deriva del contenido de la norma, sino de la indebida utilización que puede realizar el Ejecutivo del Distrito Federal, es decir, de una situación futura de realización incierta.

La Secretaría de Finanzas tiene una participación activa en la administración del gasto público, finalmente, es la que ministra materialmente los recursos a cada uno de los órganos previstos en el Presupuesto de Egresos, asimismo, le corresponde realizar la evaluación del gasto público del Tribunal Electoral en términos del artículo 515 del Código Financiero del Distrito Federal⁹, luego, no resulta irracional que dicha Secretaría pueda dictar algunas medidas para realizar la interpretación de éste para efectos administrativos.

En este orden de ideas, tampoco encuentro de qué manera la disposición contenida en el artículo en comento podría llegar a afectar la autonomía del Tribunal en el manejo y ejercicio de su presupuesto de egresos, toda vez que las medidas que se tomen en materia administrativa, son únicamente con la finalidad de eficientar y transparentar el manejo de los recursos, sin que ello implique por sí la afectación o disminución de su monto, la modificación de su destino, o la sustitución de su ejercicio por parte del Tribunal.

Es cierto, se puede hacer un mal uso de este precepto, sin embargo, esto dependerá de la actuación concreta y no de su contenido normativo, razón por la cual, no considero desvirtuada la presunción de constitucionalidad de la norma y, por ende, no estoy de acuerdo con la declaración de invalidez del artículo 3o. del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 2006.

3) Artículo 35 del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

La referencia al artículo 492 del Código Financiero del Distrito Federal, que se realiza a fojas 150 y 151 de la ejecutoria en comento, puede inducir al error de concluir que el asunto versa sobre una cuestión de jerarquía o especialidad normativa. En mi opinión, la materia de estudio debió analizarse atendiendo al tópico principal que es el de una violación a la autonomía del Tribunal, mismo que no se refuerza en lo absoluto con la referencia a dicho precepto, razón por la cual, expreso mi desacuerdo con la sentencia.

4) Artículo Quinto Transitorio del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Por último, en cuanto al artículo quinto transitorio impugnado, que prohíbe a los servidores públicos de mandos medios y superiores del Tribunal Electoral la percepción de bonos o percepciones extraordinarias a su salario durante el presente ejercicio fiscal, considero que debió reconocerse su validez, pues la autodeterminación de dichos bonos no es ejercicio de gasto público o manejo de presupuesto ni garante de la autonomía del Tribunal, como se afirma en la sentencia, sino que es una cuestión que atañe a la aprobación del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

En este aspecto resulta fundamental el concepto de presupuesto, ya que a fojas 142 y 143 de la ejecutoria de mérito se concibe a éste nada más como la aprobación de un monto global, afirmación con la que disiento, pues considero que el presupuesto de egresos no sólo es el documento contenido en el decreto que se publica, sino él y todos los anexos y tomos en donde se desarrollan de manera pormenorizada los programas y la asignación individualizada por capítulos, conceptos y partidas. Así, el presupuesto de una dependencia no es una mera cantidad global, sino también el detalle.

En este sentido, estimo que aprobar un presupuesto no es repartir cantidades globales, sino dar líneas esenciales de la política económica del Estado y ello implica la facultad de alterar las partidas específicas, por ello, el artículo quinto transitorio debe interpretarse como parte de un sistema normativo integral y no como una alteración posterior a una asignación previa.

Por otra parte, conforme a los artículos 13¹⁰, 75¹¹, 126¹², y 127¹³ de la Constitución Federal, las percepciones de los servidores públicos deben estar contempladas en el presupuesto de egresos o en otra ley distinta.

⁸ Artículo 3.- La Secretaría está facultada para interpretar las disposiciones de este Decreto para efectos administrativos y, de conformidad con éstas establecer para las dependencias, delegaciones, órganos desconcentrados, entidades y órganos autónomos, con la participación de la Contraloría en el ámbito de su competencia, las medidas conducentes para su correcta aplicación, con el objeto de mejorar la eficiencia, eficacia, transparencia y disciplina en el ejercicio de los recursos públicos."

⁹ ARTICULO 515.- Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones, entidades y los órganos a que se refiere el artículo 448 de este Código, deberán rendir a la Secretaría, un informe trimestral dentro de los quince días siguientes de concluido cada trimestre, sobre el avance programático-presupuestal que contenga información cuantitativa y cualitativa sobre el desarrollo de sus programas operativos anuales y la evaluación de los mismos.

¹⁰ Art. 13.- Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

¹¹ Art. 75.- La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

¹² Art. 126.- No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.

¹³ Art. 127.- El Presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda.

La aprobación de sueldos no es cuestión de autonomía; ésta en todo caso pasa por las garantías de remuneración adecuada y no disminuable a los jueces garantizada en los artículos 94¹⁴ y 116, fracción III, de la Norma Fundamental¹⁵ y, en el caso de los Magistrados electorales del Distrito Federal, en el artículo 225 del Código Electoral.¹⁶

Adicionalmente, debe destacarse que el artículo quinto transitorio no está prohibiendo cualquier tipo de bonos, sino sólo aquellas percepciones no previstas en el presupuesto de egresos. Este artículo obedece al proceso electoral celebrado este año e, insisto, esta prohibición no sólo es legítima, sino que también encuentra sustento en el artículo 132 del Código Electoral del Distrito Federal que contempla una compensación extraordinaria para el personal de estructura del Instituto Electoral con motivo del proceso electoral, excluyendo expresamente de este tipo de compensación a los Magistrados Electorales y a los Directores Generales o equiparables del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

De conformidad con lo anterior, la autonomía de gestión presupuestal significará, en el caso del Tribunal Electoral del Distrito Federal, la facultad de aprobar su proyecto de Presupuesto de Egresos y remitirlo al Jefe de Gobierno para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal del año correspondiente, ejercer las erogaciones que les correspondan conforme a lo aprobado en el Presupuesto de Egresos y otras leyes, realizar sus pagos a través de sus respectivas tesorerías o equivalentes y, realizar inclusive, conforme al artículo 492 del Código Financiero¹⁷, las adecuaciones necesarias para el mejor cumplimiento de sus programas, pero sin que de ningún modo, dicha autonomía pueda interpretarse de tal forma extensiva que permita afirmar, que el Tribunal Electoral del Distrito Federal pueda modificar arbitrariamente determinados conceptos de pago, en el asunto concreto, el de bonos y percepciones extraordinarias, como se realizó al declarar la inconstitucionalidad del artículo quinto transitorio.

Por tanto, resulta constitucional que en el presupuesto de egresos se realice la prohibición de que se paguen bonos extraordinarios a mandos medios y superiores, pues ello no invade la autonomía de gestión presupuestaria del Tribunal Electoral, ya que no se está decidiendo en lugar del Tribunal ni se está subordinando el gasto a las decisiones particulares de la Asamblea, sino que se tomó una decisión sobre la autorización del gasto público, lo cual se encuentra dentro de la esfera de atribuciones de los órganos legislativos.

Tampoco considero que los bonos extraordinarios sean garantía de la autonomía del Poder Judicial, los Magistrados tienen derecho en términos del artículo 225 del Código Electoral¹⁸, a percibir una retribución similar a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que no podrá ser disminuida durante su encargo, sin embargo, los bonos extraordinarios no son parte de esa remuneración. Asimismo, el artículo 132 del Código Electoral del Distrito Federal¹⁹ contempla una compensación extraordinaria para el personal de estructura del Instituto Electoral con motivo del proceso electoral, sin embargo, se excluye expresamente de este tipo de compensación a los integrantes del Consejo General y la Junta Ejecutiva del Instituto, así como a los Magistrados Electorales y a los Directores Generales o equiparables del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

En atención a lo expuesto, estimo que debió declararse la validez del artículo Quinto Transitorio antes referido.

La sentencia socava de manera peligrosa las facultades de los órganos legislativos, al reducir la facultad presupuestaria a la mera aprobación de cantidades globales y, en una mal entendida autonomía, al permitir a quien ejerce el presupuesto realizar de manera abusiva cualquier reasignación presupuestaria desplazando de esta manera a la representación popular.

El Ministro **Genaro David Góngora Pimentel**.- Rúbrica.

¹⁴ La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

¹⁵ Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

¹⁶ La retribución que reciban los Magistrados del Tribunal Electoral del Distrito Federal será similar a la que perciben los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

¹⁷ (REFORMADO, G.O. 26 DE DICIEMBRE DE 2003)

ARTÍCULO 492.- Los órganos a los que se refiere el artículo 448 de este Código, en el ejercicio de su gasto, podrán efectuar las adecuaciones necesarias para el mejor cumplimiento de sus programas, previa autorización de su órgano competente y de acuerdo a normatividad correspondiente, sin exceder sus presupuestos autorizados.

En caso de presentarse situaciones extraordinarias que requieran de erogaciones no presupuestadas para el ejercicio en curso, por actualizarse una hipótesis normativa que obligue a la realización de actividades establecidas expresamente en las leyes, o bien, por presentarse situaciones graves derivadas de contingencias no determinables durante el proceso de presupuestación, los órganos aludidos en el párrafo anterior podrán recibir del Gobierno del Distrito Federal ampliaciones a su presupuesto anual, mediante solicitud hecha por escrito a la Secretaría. Dichos recursos deberán destinarse estrictamente al cumplimiento de las actividades para las que fueron transferidos y no podrán ser objeto de las modificaciones a que se refiere el párrafo anterior, ni podrán sujetarse a las reglas que establece el párrafo segundo del artículo 383 de este ordenamiento, para el caso de que no sean ejercidos, se informará a la Asamblea de los remanentes, y ésta deberá resolver en términos de lo dispuesto por el citado artículo 383 de este Código.

En caso de que las ampliaciones a que se refiere el párrafo anterior deban obtenerse mediante reducciones a los presupuestos de las dependencias, órganos desconcentrados, órganos político-administrativos por demarcación territorial y entidades, deberá observarse lo establecido en el artículo 511.

¹⁸ La retribución que reciban los Magistrados del Tribunal Electoral del Distrito Federal será similar a la que perciben los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

¹⁹ Artículo 132. Por la naturaleza de la función estatal que tiene encomendada el Instituto Electoral del Distrito Federal hará prevalecer la lealtad a las leyes y a la Institución, por encima de cualquier interés particular.

El Instituto Electoral del Distrito Federal podrá determinar el cambio de adscripción o de horario de su personal, cuando por necesidades del servicio se requiera, en la forma y términos que establezcan este Código y el Estatuto.

(REFORMADO, G.O. 19 DE OCTUBRE DE 2005)

El personal de estructura del Instituto Electoral del Distrito Federal, con motivo de la carga laboral que representa el proceso electoral al ser todos los días y horas hábiles, tendrá derecho a recibir una compensación derivada de las labores extraordinarias que realice, de acuerdo con el presupuesto autorizado. Dicha compensación será aprobada por el Consejo General en sesión ordinaria y consistirá en una determinada proporción de la remuneración mensual, que será la misma para quienes tienen derecho a ella. No gozarán del otorgamiento de esta compensación los integrantes del Consejo General y la Junta Ejecutiva del Instituto Electoral del Distrito Federal, los Magistrados Electorales ni Directores Generales o equiparables del Tribunal electoral del Distrito Federal.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 31/2006, PROMOVIDA POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL.

No comparto la decisión mayoritaria que se refleja en el punto resolutivo tercero, en el sentido de declarar la invalidez del artículo quinto transitorio del Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis.

El precepto referido, literalmente dispone:

“Artículo Quinto.- Durante el ejercicio fiscal 2006 no se autorizará para ningún servidor público de mandos medios y superiores de los órganos a los que se refiere el artículo 448 del Código Financiero bonos o percepciones extraordinarias a su salario”.

Este tema comprende una problemática esencial en materia presupuestaria, consistente en ¿cómo se debe gastar el presupuesto autorizado en cada ejercicio?

La resolución mayoritaria determinó la invalidez de la norma, al considerar, esencialmente, lo siguiente:

1.- La Asamblea Legislativa viola la autonomía presupuestaria del Tribunal Electoral del Distrito Federal, ya que le impide ejercer de manera autónoma su presupuesto, aprobado para el ejercicio fiscal determinado.

2.- Con ello también se da una violación al principio de división funcional de competencias, en todos sus grados, a saber:

a) Constituye una intromisión en el ámbito de competencias del órgano jurisdiccional, ya que a través de ese precepto el órgano legislativo local se inmiscuye en el ejercicio y manejo del Presupuesto de Egresos autorizado para el Tribunal Electoral, estableciendo una limitante en la toma de decisiones del órgano autónomo, pues le impide otorgar bonos o percepciones extraordinarias al salario de sus servidores públicos de mandos medios y superiores.

b) También genera dependencia, ya que impide que tome decisiones o actúe autónomamente respecto del ejercicio y manejo de su presupuesto autorizado.

c) Genera subordinación, ya que el Tribunal no tiene otra opción más que obedecer la instrucción de no otorgar bono o percepción extraordinaria alguna a sus servidores públicos de mandos medios y superiores, lo cual incide en la autonomía que tiene para el manejo y ejercicio del presupuesto.

No se comparten esas conclusiones, pues parten de la premisa incorrecta de que el Tribunal Electoral del Distrito Federal cuenta con autonomía presupuestaria para determinar la aplicación del presupuesto de egresos que se le autorizó, en aspectos relacionados con la cuenta corriente, es decir, con el pago de salarios a sus trabajadores, en el caso de los mandos medios y superiores.

En efecto, la sentencia mayoritaria da por sentado que el Tribunal Electoral cuenta con autonomía presupuestaria para determinar si otorga o no bonos o percepciones extraordinarias al salario de sus trabajadores; lo que no es así.

El artículo 42, fracción II, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establece una competencia expresa a favor de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para aprobar el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal correspondiente, con una mención expresa en cuanto a la necesidad de que el presupuesto señale **la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley**.

Es decir, en términos del Estatuto de Gobierno, el presupuesto de egresos debe contener la precisión del salario del trabajador, de ahí que no pueda concluirse que en relación con el gasto corriente, que implica el pago de salarios de los trabajadores, se haya dejado a cada autoridad la libertad de integrar, a su discreción, el salario de empleados públicos, al existir la obligación ineludible para la Asamblea Legislativa de precisarlos, ya que en caso de no hacerlo, de conformidad con el artículo 42, fracción II, del propio Estatuto, las cantidades fijadas en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo; esto es, **nunca a discreción de cada autoridad**.

Esta previsión del Estatuto de Gobierno, guarda congruencia con lo que disponen los artículos 13, 126 y 127 de la Constitución Federal; al señalar, respectivamente, que: *“Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley”, “no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior” y, “El Presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda”.*

De la interpretación sistemática de todas esas disposiciones, se desprende que los sueldos de los servidores públicos, incluidos los del Distrito Federal, no pueden ser determinados por cada órgano de gobierno o autoridad a la que correspondan, ya que deben precisarse en los presupuesto de egresos correspondientes; **de ahí que no se comparta la premisa de la que parte la sentencia mayoritaria, en el sentido de que los órganos del Distrito Federal, incluido el Tribunal Electoral, tienen autonomía presupuestaria para determinar el otorgamiento o no de bonos o compensaciones extraordinarias, que, al final, integran el salario, pues, como se dijo, éste debe precisarse en los presupuestos de egresos y, en su caso, en las leyes que los crean, pero nunca por la autoridad de la que dependen.**

Incluso, esa precisión de índole presupuestaria (de origen constitucional), atiende a dos principios que rigen al presupuesto: de programación y de racionalidad del gasto público; pues tratándose de gasto corriente es fácilmente determinable el gasto anual, a partir de la determinación precisa de los egresos que generará pagar salarios a los trabajadores con base en el salario concreto de cada uno de ellos (programación); para lo cual se atiende a cada categoría, con base en una cuantificación justa del salario en congruencia con el servicio prestado (racionalidad en el gasto público).

Aún más, esta regla presupuestaria tiene mayor relevancia en relación con los órganos con funciones jurisdiccionales, si tomamos en cuenta que la imparcialidad es un principio inherente a sus funciones, de ahí que si los salarios de los trabajadores está precisado en los presupuestos de egresos, eliminando la discrecionalidad en su integración, se puede garantizar con un mayor grado la imparcialidad de los integrantes de dicho órgano, en tanto no podrán ser tocados por promesas de índole económico por parte de los integrantes del propio órgano, o de algunos externos.

En esos términos, no comparto la conclusión mayoritaria de declarar la invalidez del artículo Quinto Transitorio del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2006, pues dicha disposición es acorde a la Constitución Federal.

Atentamente

El Ministro **Juan N. Silva Meza**.- Rúbrica.

LICENCIADO **JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de noventa y una fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la resolución dictada por el Tribunal Pleno y de los votos particulares de los Señores Ministros Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza en el expediente relativo a la controversia constitucional 31/2006, promovida por el Tribunal Electoral del Distrito Federal, en contra de la Asamblea Legislativa y de otras autoridades de la propia entidad. Se certifica para efectos de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, en cumplimiento de lo ordenado punto Cuarto resolutivo de la sentencia dictada por el Tribunal Pleno celebrada el siete de noviembre de dos mil seis.- México, Distrito Federal, a once de abril de dos mil siete.- Conste.- Rúbrica.