

## Noticias legislativas. La Constitución de la ciudad de México

María del Pilar Espinosa Torres\*

El 5 de febrero de este año se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, la *Constitución de la Ciudad de México*, con 8 títulos, 71 artículos y 39 transitorios. La misma entrará en vigor hasta el 17 de septiembre de 2018. Las disposiciones relativas a la materia electoral, están vigentes desde el día siguiente de su publicación o sea el 6 de febrero del mismo año de 2017.<sup>1</sup>

HISTORIA. En 2016 el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Miguel Ángel Mancera, convocó a una Asamblea Legislativa, la cual sería el órgano encargado de recibir, enmendar y aprobar el Proyecto de Constitución que les presentaría el 15 de septiembre de 2016. La creación de esa Asamblea estaba estipulada en el Decreto de Reforma Política de la Ciudad de México publicado el 29 de enero de 2015 en el Diario Oficial de la Federación después de extensas sesiones de trabajo entre el Gobierno del entonces aún denominado Distrito Federal, partidos políticos y el Poder Legislativo Federal. La conformación de la Asamblea Legislativa, según quedó consignada en el Transitorio Séptimo fue decidida por el Congreso de la Unión de la siguiente manera: 100 asambleístas de los cuáles 60 serían diputados electos por voto popular bajo principio de representación proporcional sobre una lista plurinominal de candidatos para una sola circunscripción electoral (la Ciudad de México). En este grupo también habría candidatos independientes. Además 14 Senadores electos por dos tercios de los representantes en el Senado de la República; 14 Diputados Federales designados por voto de las dos terceras partes de los representantes en la Cámara de Diputados; 6 Diputados designados por el Presidente de la República y 6 Diputados designados por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.<sup>2</sup>

El 5 de junio de 2016 se llevó a cabo la elección de esos integrantes en sesión organizada por el INE. Se podía participar con opiniones y propuestas en la Plataforma Digital que para el efecto se abrió. El Proyecto presentado por el Jefe de Gobierno tuvo un Consejo Asesor Externo integrado por Julia Carabias, Mario

---

\* Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana.

<sup>1</sup> [www.cdmx.gob.mx/storage/app](http://www.cdmx.gob.mx/storage/app). Consultas. Lunes 6 de febrero, martes 28 de febrero, lunes 6 de marzo, martes 14 de marzo.

<sup>2</sup> [www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=54240438](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=54240438). Fecha 29/01/2016. Fecha de consulta martes 14 de marzo.

Melgar Adalid, Jesús Reyes Heróles, Miguel Carbonell, Luis de la Calle, Rolando Cordera y José Woldenberg, quienes elaboraron un anteproyecto. La Asamblea Legislativa se instaló el 15 de septiembre de 2016 estableciéndose un plazo para la elaboración y aprobación al 31 de enero de 2017. El Presidente electo fue Alejandro Encinas. Enunciamos a algunos participantes: Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo, Ifigenia Martínez, Guadalupe Loaeza, Clara Jusidman, Miguel Concha, Marta Lamas, Ana María Magaloni Kerpel, María Rojo, Pedro Salazar Ugarte, Francisco Valdés Ugalde, Loreta Ortiz Ahlf, Beatriz Pagés Llergo, José Jesús Ortega, Mariana Gómez del Campo, María Teresa Gómez Mont, Augusto Gómez Villanueva, Roberto Gil Zuarth, Katia D'Artiguez, Cecilia Soto, Olga Sánchez Cordero y Jaime Cárdenas Gracia, entre otros.<sup>3</sup>

CONTENIDO PRINCIPAL. También fueron electos como asambleístas: Dolores Padierna, Bernardo Bátiz, César Camacho Quiróz, Santiago Creel, (Coordinadores de Grupos Parlamentarios). Según testimonios, las discusiones fueron intensas en varios temas estando bajo la presión del plazo límite de tres meses para presentar el texto definitivo. Se destaca la importancia de haber quedado plasmados como puntos importantes la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos, entre ellos el derecho a la alimentación, a la vivienda, derechos de los grupos indígenas, de los ciudadanos afrodescendientes, derecho a la muerte digna, el matrimonio civil igualitario y la revocación del mandato (con limitantes). No fueron aprobados el Tribunal Constitucional, quedando en su lugar una Sala Constitucional dentro del Tribunal Superior de Justicia, el proyecto de reducir la edad para votar a los 15 años, el derecho a la vida digna y la pensión a no asalariados (ambulantes, artesanos y trabajadores de Ongs) entre otros puntos.<sup>4</sup>

Se había propuesto una “renta mínima universal” misma que después de acaloradas discusiones se modificó a “mínimo vital en apoyo a vida digna”, la cual será la cantidad que deberá recibir todo habitante de la ciudad de México para cubrir sus necesidades básicas. También se aprobó el respeto a la voluntad anticipada de un paciente terminal para recibir o no tratamiento o para poner fin a su vida, esto dentro del derecho a una muerte digna como se menciona en párrafo anterior.<sup>5</sup>

CRÍTICAS. Jesús Silva Herzog Márquez, publicó una crítica muy incisiva y difundida sobre esta Constitución de la Ciudad de México, iniciando con la pregunta respecto al nombre que se le daría y recordando que si la Constitución de Cádiz había tomado el sobrenombre popular de “La Pepa” por haber sido promulgada el día de San José, la de Ciudad de México se conocería como: “la Ilegítima” por ser,

---

<sup>3</sup> LOPEZ BETANCOURT, Eduardo. “Historia Constitucional de la Ciudad de México”, La Jornada, Guerrero. Sábado 23 de abril de 2016.

<sup>4</sup> GEORGINA OLSON, excelsior.com.mx/comunidad/2017/01/31/1143256. Consulta 2 de marzo de 2017.

<sup>5</sup> GEORGINA OLSON. Excelsior.com.mx/comunidad/2017/01/29/1142993. Consulta 2 de marzo de 2017.

según él fruto de una grotesca maquinación que negó representatividad al constituyente y por carecer de respaldo directo; “la Perica”, por su carácter declaratorio; “la Empalagosa”, por su cursilería; “la Tartamuda”, por sus abundantes reiteraciones; “la Narcisa”, por su enamoramiento de sí misma o “la Bizca”, por su incapacidad para enfocar la materia que tenía ante sí. Afirma que esa ley era innecesaria, que enreda más de lo que aclara, que amenaza mucho más de lo que ilusiona.<sup>6</sup>

Abundando en la crítica sobre la ilegitimidad, expresa Silva Herzog que no se pidió la ratificación popular como hacen las constituciones democráticas y que además su cuerpo redactor no fue una asamblea plenamente representativa sino un cuerpo en donde coexistieron representantes y delegados. “diputados con un solo voto: el del Presidente de la República.” Sostiene que esa Constitución es cursi por tradición en muchos párrafos: “espejo en el que se mira la República”, “digna capital de todos los mexicanos”, “espejo abierto a los perseguidos”. Halaga, continúa, a grupos sin necesidad con expresiones inútiles, declaraciones jurídicamente inservibles pero grandilocuentes, afirmando en su crítica que es “un texto desordenado y terriblemente reiterativo.”<sup>7</sup>

A lo anterior añade Silva Herzog que en el texto se incluyen decisiones que corresponden a los gobiernos y que se tratan materias que escapan a la competencia de la capital. Por ejemplo, las autoridades capitalinas habrán de promover condiciones para el pleno empleo, el salario remunerados, el aumento de los ingresos reales..., (con ironía afirma que pudieron haber garantizado también la paz mundial) y se pregunta si se contará con los instrumentos para lograrlo, señalando que “el estilo oratorio, el desorden, la torpeza técnica y la demagogia no son buen fundamento para una norma y menos constitucional.”<sup>8</sup>

El Doctor Diego Valadés, ex Ministro de la Suprema Corte de Justicia también critica parcialmente la Constitución de la Ciudad de México afirmando que será una ley más, debido a que la conformación política ya está determinada por la Carta Magna en su artículo 122, “ninguna característica que disponga puede contravenir a la Constitución... solo establecerá algunas reglas.” Cuestiona también la conformación de la Asamblea Constituyente por incluir 40 personas designadas por los poderes ya constituidos, siendo poco el margen jurídico de dicha Asamblea por lo que el resultado es una ley secundaria o reglamentaria, más que una verdadera constitución. Sostiene que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es más representativa. Reconoce algunas ventajas en dicho ordenamiento como la de incluir de manera expresa los derechos reproductivos y sexuales ahora contemplados solamente en el Código Penal, así como avances en materia de derechos humanos y la inclusión de la posibilidad de que las leyes ordinarias puedan crear más derechos. Reitera que la Constitución de la Ciudad de México corría el riesgo de convertirse

---

<sup>6</sup> Reforma. 06 de febrero de 2017.

<sup>7</sup> PULSO. Diario de San Luis, viernes 3 de marzo de 2017.

<sup>8</sup> PULSO. Diario de San Luis, lunes 6 de febrero de 2017.

en un “programa de gobierno” o en una aspiración, con lo que se perdería la naturaleza del concepto de constitución.<sup>9</sup>

Olga Sánchez Cordero, ex Ministra de la Suprema Corte e integrante de la Asamblea Legislativa narró las peripecias a las que se enfrentaron, reiterando que además del corto plazo improrrogable que tenían (tres meses), hubo acaloradas discusiones sobre muchos puntos. Pero destaca que gracias a que hubo paridad de género en la Asamblea y se dieron un estricto reglamento que especificaba cuantos Secretarios, cuántas Comisiones, requisitos de tres cuartas partes de los integrantes para la aprobación de los artículos, el resultado final que se obtuvo fue “una Constitución de avanzada, de vanguardia, en la cual hay muchas visiones como la de calificar a la Ciudad de México como ciudad refugio, hospitalaria, ciudad de libertades y derechos, así como tolerante (no considera esto como error como Silva Herzog). Por cuanto a los derechos se establecieron “parámetros de regularidad constitucional” siendo los derechos humanos, el eje central con un enfoque de transversalidad. Además, dice, para la interpretación de la Constitución se tomarán en cuenta la Constitución General pero también las leyes generales y locales, los tratados y además las recomendaciones de Tribunales Internacionales y los Informes de Comisionados. Un mérito es la inclusión de “el derecho mínimo vital” representado por “las condiciones mínimas que el estado está obligado a dar”, lo cual incluye: educación, vivienda, transferencias económicas y monetarias, apoyo a adultos, madres solteras, etcétera, todo lo que garantiza una vida digna. Recalcó que es una Constitución de Derechos y Libertades innovadora al incluir instituciones como el derecho de renta básica ciudadana.

Por cuanto al Consejo Municipal de la Ciudad de México también consideró la ex Ministra que se logró que el mismo se estableciera como Poder Central con facultades ejecutivas y en materia de Seguridad según lo establece el artículo 115 de la Constitución General de la República, características que no tienen los Municipios de otros estados, recalcó. Hizo énfasis la Doctora Olga en que hace falta que entre en vigor la Constitución y se promulgue toda la reglamentación secundaria, pero sostiene algo poco difundido: que en materia de derechos humanos entró en vigor a partir de su promulgación como se establece en interpretación jurisprudencial en esta materia.

Como otros puntos destacables anota la Doctora Sánchez Cordero, la revocación de mandato ya citada, el referéndum, las relaciones entre el Poder Legislativo y Ejecutivo, la protección a minorías religiosas (que no existe en la Constitución General), la justiciabilidad de derechos como rasgo distintivo de las constituciones del siglo XX, con lo cual el derecho al agua por ejemplo sería ya de barandilla y con oralidad, o sea con posibilidad de llevarlo a los tribunales. Respecto a la crítica de que es meramente declarativa ya que su efectividad depende de presupuesto suficiente, responde que hay dos principios básicos en materia de derechos

---

<sup>9</sup> Entrevista con Carlos Marín. “El asalto a la razón”, MILENIO, Política, martes 7/03/17. Yo influyo.com/mexico/37análisis-político/17364-críticadiegoalades.

humanos: la progresividad y máximo uso de los recursos económicos según “el principio de Limburgo” (poco conocido este principio, recalca,) mismo que permea toda la Constitución. Finalizó la entrevista sugiriendo que se conozca la Constitución y nosotros diríamos que es imprescindible leerla con cuidado y estudiarla a profundidad.<sup>10</sup>

IMPUGNACIONES. Poco después de su promulgación, se presentaron varias impugnaciones en contra de la Constitución de la Ciudad de México. Hasta la fecha (7 de abril) han sido admitidas ocho por motivos diferentes: La Presidencia alega que se legisló inconstitucionalmente sobre uso médico de mariguana, trabajo y educación; La PGR se inconforma por la inclusión de la revocación del mandato y legislación de la mariguana; El Senado por invasión de facultades del Congreso en educación y salud. El Tribunal Superior de Justicia señala violación a la independencia de ese organismo; La CNDH, por atribuir a otra autoridad su obligación de hacer respetar derechos humanos. También los partidos políticos presentaron impugnaciones: Morena por la conformación del congreso local y Nueva Alianza por la integración de las 16 alcaldías.<sup>11</sup>

Ante estas impugnaciones Porfirio Muñoz Ledo sostiene que “es una maniobra política orquestada desde el gobierno federal...buscando quitar por la espalda los derechos adquiridos por los capitalinos...y un atentado a la democracia”. Manuel Granados, consejero jurídico de la Ciudad de México argumenta que “dichas impugnaciones son una falta de respeto a la sociedad capitalina”. Ambos recomiendan leer con más detenimiento el texto constitucional.<sup>12</sup>

Las diferentes impugnaciones señaladas en el párrafo anterior son de tres tipos. El artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las diferentes impugnaciones: controversias constitucionales, (frac. I); acciones de inconstitucionalidad “que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución”, (fracción II) y en el artículo 107 se prevé la posibilidad de interponer ante el mismo tribunal un juicio de amparo, el cual procederá ante quien aduzca “ser titular de un derecho o interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico” (fracción I, párrafo primero). De ahí que en realidad se presentaron tres controversias constitucionales por parte de la Presidencia de la República, el Senado y el Tribunal Superior de Justicia, cuatro acciones de inconstitucionalidad: Comisión Nacional de

---

<sup>10</sup> Canal 11. Entrevista con MARIO FUENTES. Martes 28 de febrero. 10 a 11 de la noche.

<sup>11</sup> RUBEN MOSSO, Milenio, 10/03/2017. [www.milenio.com/policia/controversia\\_constitucion-cdmex](http://www.milenio.com/policia/controversia_constitucion-cdmex), Consultada 14 febrero 2017.

<sup>12</sup> “Muñoz Ledo: controversias atacan contra la democracia”, Alberto Morales y Phenélope Aldaz, Metrópoli, El Universal, martes 14 de marzo 2017, reproducido en AZ, Jalapa, Veracruz.

Derechos Humanos, Procuraduría General de Justicia y los partidos políticos Morena y Nueva Alianza y un amparo interpuesto por el partido político de Morena en donde se reclama la toma de protesta de los legisladores federales como diputados constituyentes cuando no pueden ejercer otro cargo. Este amparo, de ser resuelto en contra, podría echar abajo toda la Constitución.

Las tres clases de impugnaciones son controles de constitucionalidad, la diferencia es que el amparo es un control concreto, en cambio, la acción constitucional es abstracta y tiene por objeto determinar si una disposición de legislación ordinaria, ya sea federal o local es contraria a alguna disposición constitucional y la controversia constitucional es un recurso por el cual se dirimen los conflictos de constitucionalidad o de legalidad surgidos a partir de las distribuciones competenciales en los distintos órdenes jurídicos o derivados del principio de división de poderes. Abundando, la Presidencia de la República, el Senado y el Tribunal Superior de Justicia argumentan invasión de las esferas de sus atribuciones. Por su parte la Procuraduría General de Justicia afirma que la Asamblea Constituyente no tiene facultades para incluir la revocación de mandato, no teniendo sustento constitucional e igualmente los requisitos para declarar la nulidad de una elección no concuerdan con lo dispuesto en la Constitución General.

Morena interpone dos acciones de inconstitucional por temas electorales y porque la Constitución de la Ciudad de México no fue sometida a referéndum de la ciudadanía. Asimismo impugnan la designación de integrantes del Congreso local que en el texto quedó en 50% electos por mayoría relativa y 50% vía plurinominal, no respetándose la cifra de 60 representantes elegidos vía de la votación como lo establece la Carta Magna.

Por cuanto al texto de la Constitución de la Ciudad de México, opinamos que efectivamente la lectura de algunas partes de dicho texto constitucional, suena un tanto empalagosa y parece pieza oratoria en otras, como el prólogo; por cuanto a la forma, los artículos tienen sub artículos (el primero tiene ocho) y en ocasiones subdivisiones A, B Y C. También notamos la reiteración del texto con lo establecido en la Constitución General de la República, pero en este punto podemos argüir que eso puede redundar en un mejor conocimiento de los derechos ciudadanos. Hay algunas menciones que obligan a remitirse a un diccionario como “islamofobia”, y resiliencia, “Desarrollará... la cultura de la seguridad y la resiliencia”.<sup>13</sup> Aun dejándose llevar por la falacia de autoridad, impresiona la participación de tantos distinguidos juristas y políticos de prestigio, aunque tal vez una Asamblea tan numerosa puede producir un texto incongruente.

Podemos observar en esta reseña que la Constitución de la Ciudad de México es controvertida. Hay opiniones en contra como la de Silva Herzosg Márquez quien le

---

<sup>13</sup> Según el Real Diccionario de la Lengua, resiliencia es “la capacidad de adaptación de un ser vivo frente a un agente perturbador o un estado o situación adversas”. [www.del.rae.es/?id=WASon/w](http://www.del.rae.es/?id=WASon/w). Fecha de consulta 3 de abril 2017.

da adjetivos descalificativos como ilegítima o de Valadés, pero también a favor como la de Sánchez Cordero. Ante ello, recomendamos leerla y estudiarla a detalle.