

Temas estratégicos 46

j u n i o
2 0 1 7

➤ Las impugnaciones a la Constitución Política de la Ciudad de México

El 5 de febrero de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial capitalina el *Decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México*, en el que se estableció que entrará en vigor el 17 de septiembre de 2018, con excepción de las disposiciones en materia electoral que están vigentes desde el día posterior a su publicación¹. Desde entonces, diversos actores gubernamentales, partidos políticos y organismos autónomos han presentado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) siete procedimientos constitucionales: cuatro acciones de inconstitucionalidad y tres controversias constitucionales². El objetivo del presente reporte de temas estratégicos es explicar las semejanzas, diferencias y alcance de dichas figuras jurídicas, así como describir en qué consiste cada una de las siete impugnaciones y cuáles son sus principales argumentos. Finalmente, se ofrece un panorama general del debate público que han suscitado estas medidas legales entre los defensores y detractores de la Carta Magna.

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD Y CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

Las dos figuras jurídicas representan un medio de control de la constitucionalidad y están consagradas en la Carta Magna federal: las fracciones I y II del artículo 105 hacen referencia a la controversia constitucional y a la acción de inconstitucionalidad, respectivamente. Su principal

semejanza es que ambas tienen por objeto revisar que las normas jurídicas secundarias y los actos de las autoridades gubernamentales de los tres órdenes de gobierno respeten las disposiciones de la Constitución federal.

¹ El artículo primero transitorio establece que: “La Constitución Política de la Ciudad de México entrará en vigor el 17 de septiembre de 2018, excepto por lo que hace a la materia electoral, que estará vigente a partir del día siguiente al de su publicación, y a los supuestos expresamente establecidos en los artículos transitorios siguientes”.

² Originalmente se interpusieron ocho impugnaciones. En septiembre de 2016, el diputado constituyente de MORENA, Javier Quijano Baz, promovió un amparo ante un Juzgado de Distrito argumentando que los legisladores federales no podían fungir como diputados constituyentes al mismo tiempo, pues el artículo 125 de la Constitución federal dice textualmente: “ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la federación y otro de un estado que sea también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos, el que quiera desempeñar”. Posteriormente, un juez de distrito desechó el amparo, pero el 8 de febrero de 2017, la SCJN ejerció su facultad de atracción arguyendo que “en la sentencia que se dicte existe la posibilidad de emitir diversos pronunciamientos relacionados con la interpretación de los artículos transitorios de la reforma política de la Ciudad de México” (Boites, 2017). Finalmente, el 22 marzo, Quijano retiró el amparo, luego de consultarlo con la dirigencia local de MORENA (Llanos, 2017).

Controversias constitucionales

Las controversias constitucionales son procesos legales mediante los que se resuelven conflictos entre dos de los Poderes federales (Ejecutivo y Legislativo)³, los tres Poderes de las entidades federativas, o bien, entre los tres órdenes de gobierno por invasión de competencias o por cualquier tipo de violación a las disposiciones de la Constitución federal. Esta figura jurídica es interpuesta por los órganos del Estado cuando un Poder o autoridad realiza un acto o emite una disposición de carácter general y con ello ejerce funciones que le corresponden a otro poder o nivel de gobierno, violando así el sistema de distribución de competencias previsto en la Carta Magna federal. Su finalidad primordial es fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución (SCJN, 2017).

El plazo para interponer una controversia constitucional es de 30 días. Tras recibir la demanda, la SCJN analiza y estudia el caso para emitir un fallo que dirima si algún órgano del Estado actuó sin seguir los parámetros de atribuciones y competencias legales estipulados en la Constitución.

Para declarar la inconstitucionalidad de una norma general, se requiere del voto positivo de por lo menos 8 de los 11 ministros de la SCJN y los efectos de la sentencia pueden ser de dos tipos: 1) de “validez o efecto general” cuando es aplicable a todo el territorio nacional; y, 2) “entre partes” cuando únicamente tiene efecto sobre un ámbito de competencia determinado (Islas, 2016). Un ejemplo de esta figura jurídica es cuando en 2005, el gobierno de Jalisco impugnó la Norma Oficial Mexicana *NOM-046-SSA2-2005* emitida por el Ejecutivo federal por considerar que vulneraba su ámbito competencial al obligar a todos los hospitales del país a brindar la anticoncepción de emergencia en casos de violación (Orozco y Villa, 2010).

Acciones de inconstitucionalidad

Las acciones de inconstitucionalidad también son promovidas ante la SCJN con el propósito de denunciar una posible contradicción entre la Constitución federal y alguna norma o disposición de carácter general de menor jerarquía (ley,

tratado internacional, reglamento o decreto). Su objetivo es preservar o mantener la supremacía de la Carta Magna y dejar sin efecto las normas declaradas inconstitucionales.

Las partes que pueden promoverla son: legisladores federales (siempre y cuando conformen una minoría parlamentaria que represente al menos el 33% del total de quienes integran el órgano que haya expedido la norma que se impugna), diputados locales, el Ejecutivo federal, la Procuraduría General de la República (PGR), los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral (INE), los partidos con registro local, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), los organismos locales de derechos humanos, y los organismos garantes de acceso a la información a nivel federal (INAI) y local (SCJN, 2017).

El plazo para interponer esta figura jurídica es de 30 días naturales, y las sentencias dictadas por la SCJN deben establecer los alcances y efectos de las acciones de inconstitucionalidad, y determinar los órganos obligados a cumplir las normas o actos respecto de los cuales opere (Islas, 2016).

Debe ser aprobada por 8 de los 11 ministros de la SCJN para que tenga efectos generales, y el ordenamiento jurídico pierda su validez y no sea aplicable a ninguna persona (SCJN, 2017).

Entre los casos más notorios que se tramitaron ante la SCJN destaca el matrimonio entre personas del mismo sexo en la normatividad de la Ciudad de México (acción de inconstitucionalidad 2/2010) (Larrea, 2013).

Diferencias

En síntesis, las principales diferencias entre la controversia constitucional (CC) y la acción de inconstitucionalidad (AI) son:

- 1) La CC busca garantizar el principio de división de poderes cuando existe una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución, mientras que la AI alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la Carta Magna;

³ No pueden iniciarse controversias constitucionales contra el Poder Judicial de la Federación porque es el órgano encargado de solucionarlas, y, al hacerlo, no ejerce facultades ordinarias de un ámbito de gobierno, sino extraordinarias de control constitucional (SCJN, 2017).

- 2) la CC puede ser planteada por la federación, el Congreso de la Unión, estados, municipios y Ciudad de México, mientras que la AI puede ser promovida por la PGR, los partidos políticos, legisladores federales y locales, e inclusive el 33% de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma;
- 3) en la CC, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio, mientras que en la AI se eleva una solicitud a la SCJN para que analice la constitucionalidad de la norma;
- 4) respecto de la CC debe realizarse todo un proceso legal (demanda, contestación, pruebas, alegatos y sentencia), mientras que en la AI se ventila un procedimiento; y,
- 5) en la CC no pueden impugnarse normas en materia electoral, mientras que en la AI no hay excepciones (SCJN, 2000). La tabla 1 sintetiza los aspectos discutidos en esta sección:

Tabla 1. Principales semejanzas y diferencias entre las dos figuras jurídicas.

Figura jurídica	Fundamento jurídico	Promoventes	Plazo de interposición	Objetivo	Votación requerida para declarar la inconstitucionalidad
CC	Artículo 105 fracción I	Federación, estados, municipios, demarcaciones de la CDMX, Cámara de Diputados, Senado y los tres poderes de cada entidad federativa.	30 días naturales	Resolver conflictos de constitucionalidad o legalidad que surgen de la distribución de competencias en los ordenamientos jurídicos de cada entidad, o de la división de poderes.	Por lo menos el voto de 8 de los 11 ministros de la SCJN para que la norma sea invalidada.
AI	Artículo 105 fracción II	Senadores, diputados federales y locales, Ejecutivo federal, PGR, partidos políticos nacionales y locales; CNDH, comisiones estatales de derechos humanos, INAI y organismos de transparencia locales.		Analizar si una ley de carácter general, decreto o tratado internacional se apegan a la Constitución federal.	

Fuente: Elaboración propia.

Las siete impugnaciones a la Constitución de la CDMX: ¿qué propone cada recurso y quién lo interpuso?

En la tabla 2 se resumen los principales aspectos y argumentos jurídicos de las siete impugnaciones (cuatro acciones de inconstitucionalidad y tres controversias constitucionales), según su fecha de admisión por la SCJN.

El debate público y los próximos pasos

Las siete impugnaciones fueron turnadas a la ponencia del ministro Javier Laynez, quién deberá dictaminarlas y elaborar los proyectos de sentencia de cada una, a fin de someterlas a votación del Pleno, y en caso de alcanzar una

votación favorable de al menos 8 de sus 11 integrantes, proceder a la invalidación de los artículos impugnados.

Laynez determinó que la Asamblea Legislativa local y el jefe de gobierno serían las instancias demandadas a las que correspondería contestar las impugnaciones, y otorgó el carácter de terceras partes interesadas a la Cámara de Diputados y al Senado, para que pudieran presentar los alegatos legales que consideraran pertinentes (SCJN, 2017d).

El plazo límite para que las partes demandadas respondan a las impugnaciones venció el 6 de abril para las acciones de inconstitucionalidad, y el 6 de mayo para las controversias constitucionales, toda vez que la *Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados*

Tabla 2. Impugnaciones a la Constitución Política de la Ciudad de México admitidas por la SCJN

Fecha de admisión	Tipo	Promovente	Artículo(s) impugnado(s)	Argumentos legales
06/03/17	AI	MORENA	1 artículo: 29, y la composición del Constituyente.	<ul style="list-style-type: none"> La Constitución de la CDMX no ha sido sometida al referéndum, lo cual es un paso necesario para que los propios ciudadanos la legitimen o rechacen. La designación de los diputados constituyentes no respetó la cifra de 60 por voto directo, lo cual es una transgresión a las leyes electorales federales. El artículo 29 establece que de los 66 diputados que integrarán el Congreso local, serán electos 50% por mayoría relativa y 50% por la vía plurinominal, lo cual es una imposición política, toda vez que no se respeta el principio de 60%-40%, como ocurre en el Congreso federal y los estatales.
10/03/17	AI	CNDH	4 artículos: 33, 36, 48 y octavo transitorio.	<ul style="list-style-type: none"> Se viola la Constitución federal y el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En los artículos impugnados, se estiman las siguientes violaciones: 1) obligación de respetar los derechos humanos; 2) derecho de acceso al sistema constitucional no jurisdiccional de protección; 3) tutela efectiva; 4) garantía de protección; 5) derecho de los servidores públicos a que su salario no sea disminuido; y, 6) principio de supremacía constitucional y convencional en materia de derechos humanos.
10/03/17	AI	PGR	39 conceptos contenidos en el texto constitucional.	<ul style="list-style-type: none"> Hay conceptos que no son acordes con la Carta Magna federal, entre los que destacan: 1) la regulación de los derechos humanos a nivel local altera el sistema constitucional y convencional al que está sujeto el Estado mexicano; 2) se invaden facultades del Congreso de la Unión sobre procuración de justicia; justicia para adolescentes y ejecución de sanciones; aguas nacionales; salubridad; garantías de asociación; identidad; no discriminación e igualdad; libertad religiosa; secreto profesional para los periodistas; y, política exterior y laboral; 3) la revocación de mandato no es contemplada en la Constitución federal; y, 4) el matrimonio igualitario es un tema aún en debate en el Congreso de la Unión.
10/03/17	AI	Nueva Alianza	Artículos 53 y 54.	<ul style="list-style-type: none"> El cabildo de la Ciudad de México, órgano en el que participarán los alcaldes y el jefe de gobierno (art. 54), debe ser eliminado, mientras que las reglas para integrar las planillas de concejales de las alcaldías (art. 53) deben ser modificadas, pues ambos artículos implican una mayor burocracia e incrementan los gastos en nómina y otros recursos tanto para el gobierno local como para las alcaldías.

Fuente: Elaboración propia con información de: CNDH, 2017; SCJN, 2017a; SCJN, 2017b; y, Gobierno de la Ciudad de México, 2017.

Tabla 2. Impugnaciones a la Constitución Política de la Ciudad de México admitidas por la SCJN (continuación)

Fecha de admisión	Tipo	Promovente	Artículo(s) impugnado(s)	Argumentos legales
16/03/17	CC	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	12 artículos: 8, 9, 10, 11, 18, 35,36, 41, 42, 44, 45 y quinto transitorio.	<ul style="list-style-type: none"> La Constitución de la CDMX invadió la esfera de competencia de la federación, al incluir en 12 artículos temas que son exclusivamente federales o que corresponden a leyes generales que se deben expedir. La Constitución de la CDMX no es más que una ley local, por lo que debe ser amónica y respetuosa con las disposiciones de la Constitución federal. Entre los temas más polémicos se encuentran: 1) se otorga al Congreso local la facultad de legislar materias que son atribución del Congreso de la Unión tales como ejecución de sanciones penales o reinserción social; y 2) se faculta a la Comisión de Derechos Humanos local para definir cuáles son violaciones graves a los derechos humanos, cuando se trata de una facultad reservada a la CNDH.
16/03/17	CC	Tribunal Superior de Justicia de la CDMX.	Dos artículos: 35 y 37.	<ul style="list-style-type: none"> Los artículos 35 (Consejo de la Judicatura) y 37 (Consejo Judicial Ciudadano) determinan que el primero estará conformado por 7 consejeros designados por el segundo, por lo que la participación de ciudadanos en la designación de funcionarios viola la autonomía e independencia del Poder Judicial de la Ciudad de México. La capacidad de autodeterminación del Poder Judicial se ve mermada y se abren las puertas a la injerencia de particulares y personas ajenas al Tribunal.
22/03/17	CC	Senado de la República	Dos artículos: 8 y 9.	<ul style="list-style-type: none"> La Constitución de la CDMX invade la esfera de competencia del Congreso de la Unión en materia de educación (art. 8) y salud (art. 9). Se permite a cualquier persona el uso médico y terapéutico de la cannabis sativa, lo cual es atribución del Congreso de la Unión, y contrario a la Ley General de Salud. Las atribuciones educativas que se otorgan a las demarcaciones territoriales son exclusivas de la federación y contradicen la Ley General de Educación.

Fuente: Elaboración propia con información de: CNDH, 2017; SCJN, 2017a; SCJN, 2017b; y, Gobierno de la Ciudad de México, 2017.

Unidos Mexicanos establece que el plazo para responder una acción de inconstitucionalidad es de 30 días, mientras que tratándose de una controversia constitucional es de 60⁴. (Diario Oficial de la Federación, 1995).

No obstante, no existe un plazo límite para que la SCJN se pronuncie sobre las impugnaciones, aunque se espera que suceda en el corto plazo, toda vez que la Constitución entraría en vigor en septiembre de 2018. Cabe recalcar que, al 19 de mayo de 2017, la SCJN tiene pendiente por resolver 364 controversias constitucionales que datan del periodo 2012-2017, y 136 acciones de inconstitucionalidad admitidas entre 2000 y 2017 (SCNJ, 2017a; y SCJN, 2017b).

La Asamblea Constituyente como parte del proceso

La designación de la Asamblea Legislativa y la Jefatura de Gobierno como las partes demandadas generó severas críticas y diversos diputados constituyentes expresaron su desacuerdo al considerar que a ellos les correspondía la defensa legal del texto constitucional, por lo que el 7 de abril de 2017, el senador Alejandro Encinas (2017a), presidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Constituyente, presentó ante la SCJN un recurso de reclamación para que se le reconociera jurídicamente como la entidad emisora de la Constitución Política de la Ciudad de México, argumentando que, si bien cesaron sus funciones legislativas, no se han disuelto sus responsabilidades.

Diez días después, la SCJN admitió a trámite dicho recurso, y el 10 de mayo, la Segunda Sala determinó reconocer la persistencia de la personalidad jurídica de la Asamblea Constituyente, por lo que está legitimada para comparecer durante las próximas semanas al juicio correspondiente, mientras que a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se le otorgó el carácter de tercero interesado. Concretamente, los ministros de la Segunda Sala resolvieron que “ante la ausencia de disposición expresa que defina al sujeto legitimado para comparecer en una controversia constitucional, durante el proceso de transición relativo a la integración de la

Ciudad de México como entidad política de la Federación, es la Asamblea Constituyente la que debe comparecer en juicio”.

Por tanto, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se le otorgó el carácter de tercero interesado, pero se confirmó como autoridad demandada a la Jefatura de Gobierno (SCJN, 2017c). Posteriormente, el 17 de mayo, la SCJN notificó formalmente al senador Encinas sobre la resolución y le otorgó un plazo de 30 días hábiles a partir del próximo 23 de mayo para presentar los alegatos que la Asamblea Constituyente considere necesarios para la defensa del texto constitucional.

Respuestas a las impugnaciones

La Asamblea Legislativa de la Ciudad de México y el Ejecutivo local respondieron por separado a las impugnaciones. El 30 de marzo, la primera acordó acreditar a los 100 ex diputados constituyentes ante la SCJN para que encabecen la defensa legal y realicen las correcciones necesarias al texto constitucional. En ese sentido, el presidente de la Comisión de Gobierno, Leonel Luna, señaló que una de las primeras estrategias jurídicas en la defensa de la Constitución sería designar como delegados a quienes conformaron la Asamblea Constituyente, con la finalidad de que ellos mismos puedan presentar los alegatos correspondientes (ALDF, 2017). Por su parte, el 4 de abril de 2017, el gobierno de la Ciudad de México inició formalmente la defensa de la Constitución, luego de que el consejero jurídico, Manuel Granados, entregara a la SCJN una lista de 72 delegados acreditados para defender la Constitución, entre los que destacan Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo, Ifigenia Martínez, Clara Jusidman, Juan Ramón de la Fuente y Guadalupe Loaeza, entre otros. Asimismo Granados informó que se reuniría con el ministro presidente de la SCJN, Luis María Aguilar, para fijar la posición del gobierno de la ciudad en torno a la posibilidad de que los diputados constituyentes fuesen llamados a la defensa constitucional, así como para plantear un cronograma para los delegados, divididos en grupos temáticos, comparezcan ante los ministros de la SCJN para defender el texto constitucional (Suárez, 2017).

4 Los 30 y 60 días naturales para responder a las impugnaciones comienzan a contabilizarse 30 días después de la publicación de la norma en la Gaceta Oficial, pues la ley establece ese periodo para que las partes interesadas puedan tramitar sus acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales ante la SCJN, plazo que en este caso transcurrió del 6 de febrero al 7 de marzo, toda vez que el decreto de promulgación de la Constitución de la Ciudad de México fue publicado el 5 de febrero de 2017.

Actualmente se encuentran impugnados 40 de los 71 artículos de la Constitución de la Ciudad de México en virtud de los siete recursos legales admitidos (Político, 2017). Esta situación ha generado un debate público en el que las voces a favor han expresado su beneplácito por el hecho de que la revisión de la SCJN servirá para dar “mayor legitimidad” al propio texto constitucional (Espinosa, 2017), mientras que los detractores de las impugnaciones consideran que se trata de una maniobra del Ejecutivo federal y otras instancias gubernamentales para “sabo-

tear” la Constitución local, y que obedecen a motivos político-ideológicos, más que jurídicos (Pantoja, 2017). A continuación, se ofrece un breve recuento de los argumentos a favor y en contra del texto constitucional pronunciados por los principales actores involucrados en el proceso constituyente y en la formulación de las impugnaciones, así como por los expertos que participaron en el seminario “Constitución de la Ciudad de México” organizado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República el pasado 3 de abril⁵.

⁵ Los videos de las tres mesas del evento pueden consultarse en: <https://goo.gl/sGGFJy>

Tabla 3: Argumentos a favor y en contra del texto constitucional

Tema	Argumentos a favor del texto constitucional	Argumentos en contra del texto constitucional
Derechos humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Los ciudadanos deben exigir que se desechen las impugnaciones ejerciendo el legítimo derecho de soberanía reconocido en el artículo 41 de la Constitución federal mediante el envío de cartas a la SCJN bajo la figura <i>amicus curiae</i>* consagrada en el derecho internacional debido a que permite cualquier persona física o moral interesada en el litigio pueda aportar su opinión particular (En Defensa de la Constitución CDMX, 2017).** • La Constitución de la CDMX no sólo incluye los derechos humanos consagrados en la Carta Magna federal y en los tratados internacionales, sino que también contempla opiniones consultivas, recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, informes de la ONU, y toda una serie de <i>soft law</i> vinculada con la protección de estos derechos (Sánchez Cordero, 2017). • Los derechos humanos están en el centro de toda la Constitución y se expanden transversalmente, por lo que toda política pública se rige por ellos (Sánchez Cordero, 2017). • Las impugnaciones pretenden socavar el régimen progresivo en materia de derechos humanos y democracia. Son un freno a cualquier avance en el régimen político del país y anticipan la tónica de intolerancia que privará en los comicios de 2018 (En Defensa de la Constitución CDMX, 2017). 	<ul style="list-style-type: none"> • La Constitución de la Ciudad de México no sólo contraviene la Carta Magna federal (artículos 1, 102, 123, 127 y 133), sino también acuerdos internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 1 (“Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social) (CNDH, 2017). • El artículo 1 de la Constitución federal prevé que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con dicho ordenamiento y con los tratados internacionales en la materia favoreciendo en todo tiempo a la protección más amplia de las personas, por lo que la legislación de esos derechos no puede estar sujeta a las determinaciones legislativas de cada entidad federativa (CNDH, 2017).
Facultades de los gobiernos locales vs el federal	<ul style="list-style-type: none"> • La SCJN ha emitido un precedente jurisprudencial al respecto, pues en la tesis CXXVIII/2010, la Segunda Sala determinó que las Constituciones de los estados son normas autónomas en lo que toca sus regímenes internos respecto a la Carta Magna federal (SCJN, 2011). *** • En 2000, la SCJN resolvió una controversia constitucional en la que permitió que las entidades federativas establecieran en sus Constituciones locales cartas de derechos y mecanismos jurisdiccionales para su protección. Por tanto, la SCJN debe ser consistente con la doctrina que ha establecido, y reafirmar con la Constitución de la CDMX que los estados pueden establecer cartas de derechos de manera complementaria a la Carta Magna federal (Acuña, 2017). 	<ul style="list-style-type: none"> • La Constitución de la CDMX contraviene a la federal porque invade facultades exclusivas del Congreso de la Unión o de la Federación. • El objetivo de las impugnaciones no es atacar a la democracia, sino garantizar que en todo momento se respete la Constitución federal (Cervantes, 2017). • Equiparar las constituciones de las entidades federativas y las leyes secundarias a las federales sería un retroceso, por lo que mediante las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales es posible solucionar esa dicotomía (Cervantes, 2017).

Fuente: Elaboración propia

Tabla 3: Argumentos a favor y en contra del texto constitucional (continuación)

Tema	Argumentos a favor del texto constitucional	Argumentos en contra del texto constitucional
Diferencias políticas entre el gobierno federal y el local	<ul style="list-style-type: none"> Las impugnaciones del gobierno federal están basadas en diferencias políticas más que jurídicas y parecieran tratarse de un intento para sabotear la Constitución de la CDMX. El gobierno federal ha iniciado “una cruzada contra la nueva Constitución”, lo que denota “nostalgia por el viejo centralismo presidencialista autoritario que ha llevado al debilitamiento de las libertades y de los gobiernos locales, subordinando el interés público y el desarrollo democrático del país a los intereses de la burocracia política” (Encinas, 2017). Las impugnaciones del gobierno federal representan un acto de demolición de las instituciones creadas por el constituyente más avanzado y plural que ha existido en el país, ya que la Constitución de la CDMX está destinada a alentar cambios fundamentales en las constituciones de los estados y de la federación (Muñoz Ledo, 2017). Las impugnaciones se tratan de un ataque del gobierno federal y de un intento para quitar a los ciudadanos la posibilidad de acceder a derechos (Mancera, 2017). 	<ul style="list-style-type: none"> Las impugnaciones del gobierno federal no son un ataque político a la Ciudad de México, pues la Presidencia de la República ha ordenado defender la Constitución federal a fin de hacer prevalecer el orden constitucional del país (Castillejos, 2017). El propósito de las impugnaciones es dar certeza jurídica y utilizar un mecanismo democrático para defender la democracia regida por la Constitución, el ordenamiento jurídico máximo, por lo que todas las normas inferiores se deben ceñir a ella (Castillejos, 2017). El artículo 105 de la Constitución federal establece con claridad las instancias legitimadas para interponer acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, por lo que no hay una autoridad que esté exenta de revisión en cuanto a sus actos de legalidad (Castillejos, 2017).
Poder Judicial e impartición de justicia	<ul style="list-style-type: none"> El hecho de que un Consejo Ciudadano nombre a los integrantes del Consejo de la Judicatura local es positivo, pues no vulnera ni debilita la autonomía del Poder Judicial, sino que lo fortalece puesto que permitirá romper esquemas de privilegio y corrupción, en razón de que la ciudadanía se ha dado a sí misma, de manera soberana, el derecho a intervenir en el control del Poder Judicial (Colectivo Autogestión Ciudadana en Bolaños, 2017). La ciudadanización aumentará la transparencia y la rendición de cuentas, ya que actualmente el propio Poder Judicial se vigila a sí mismo, pues el presidente del Tribunal Superior de Justicia también preside el Consejo de la Judicatura, cuya facultad es supervisarlos (Creel, 2017). La ciudadanización del Poder Judicial no contradice a la Carta Magna federal, pues ésta se limita a señalar que los Poderes Judiciales de las entidades federativas tendrán Consejos de la Judicatura, pero no define cómo será su estructura (Magaloni, 2017). El establecimiento de un Instituto de Defensoría Pública como un organismo constitucional autónomo permitirá romper con el control cupular de las instituciones de impartición de justicia y brindará acceso a la justicia a todo aquel que no pueda pagar un abogado (Magaloni, 2017). 	<ul style="list-style-type: none"> La creación del Consejo Judicial Ciudadano que será electo por el Congreso local implica la intromisión del Poder Legislativo en la vida interna del Judicial, lo que vulnera la independencia de éste último (Elías Azar, 2017). El Consejo Judicial Ciudadano no debe tener la facultad de nombrar tanto a magistrados del Poder Judicial, como al titular de la Fiscalía local, pues tendría la facultad de designar “tanto al que acusa como al que juzga” (Elías Azar, 2017). La ciudadanización del Poder Judicial genera suspicacias debido a que implica la concesión de un poder a personas que no son sujetas de ninguna responsabilidad en términos legales, además de que no existen antecedentes ni experiencias que respalden que se trata de un sistema que garantiza la elección de mejores candidatos (Staines, 2017). El establecimiento de un Instituto de Defensoría Pública contraviene al artículo 122 de la Constitución federal que señala: “la Ciudad de México contará con los organismos constitucionales autónomos que tienen el resto de las entidades federativas” (Magaloni, 2017). Los requisitos para la designación del titular de la Fiscalía de Justicia de la Ciudad de México son excesivos, discriminatorios e irracionales según la PGR (Magaloni, 2017).

Fuente: Elaboración propia

Tabla 3: Argumentos a favor y en contra del texto constitucional (continuación)

Tema	Argumentos a favor del texto constitucional	Argumentos en contra del texto constitucional
Procedimiento en la impugnación del Senado	<ul style="list-style-type: none"> El grupo parlamentario del PRD ha señalado que la impugnación promovida por la Mesa Directiva del Senado no representa la pluralidad de la integración de la Cámara Alta, ya que no se consultó a los demás grupos parlamentarios, y que se trata de un golpe al federalismo (Padierna, 2017). 	<ul style="list-style-type: none"> La impugnación del Senado fortalece la vida democrática del país y perfecciona la Constitución de la CDMX, pues a nadie debería indignarle que la SCJN lleve a cabo una revisión exhaustiva de la constitucionalidad del contenido, a partir de la distribución de competencias y los límites de sus atribuciones (Escudero, 2017).

Notas:

* El *amicus curiae* es una expresión latina que literalmente significa “amigo de la Corte o del Tribunal”, cuyo objetivo es abrir la posibilidad a que terceros que no son parte de un litigio, pero que poseen un interés demostrable y justificado en su resolución, puedan ofrecer voluntariamente una opinión técnica, mediante la cual aportan elementos que pueden resultar jurídicamente trascendentes al momento de que el juzgador resuelva sobre la materia del litigio. En otras palabras, la utilidad de esta figura reside en que contribuye a democratizar el proceso legal, al permitir a personas físicas y morales participar en el mismo aportando su opinión particular (Mena, 2010).

** El pasado 26 de abril, un grupo de académicos, artistas, diputados constituyentes, dirigentes de organizaciones civiles y ciudadanos, publicaron en diversos diarios de circulación nacional un desplegado titulado “La vida pública en la Ciudad de México”, en el que hicieron un llamado a la SCJN no aceptar el “atropello contra la ciudadanía” y a desechar las siete impugnaciones que, aseguraron, son un “intento de freno conservador al avance de los derechos y la democracia en la Ciudad de México” y representan “un freno a cualquier avance en el régimen político del país, lo que anticipa la tónica de intolerancia que privará en los comicios del 2018”. Los firmantes exhortaron a los ciudadanos de la ciudad de México a “ejercer el legítimo derecho de soberanía [reconocido] en el artículo 41 de la Constitución del país”, mediante el envío de cartas a la SCJN dando argumentos por medio de la figura de derecho internacional *amicus curiae* para impedir el menoscabo de la soberanía (En Defensa de la Constitución CDMX, 2017).

*** El citado precedente jurisprudencial señala textualmente: “Si se toma en cuenta que las Constituciones locales constituyen cuerpos normativos dictados por los estados de la federación en ejercicio de su autonomía y soberanía interior, es dable considerar sus preceptos como normas autónomas respecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos materiales y formales, por lo que ve al régimen interior de los estados, por ser parte de un ordenamiento fundamental dentro de la entidad federativa donde fue emitido. Lo anterior es así, porque la Constitución federal, al consignar en su artículo 40 la forma de gobierno del pueblo mexicano, señala que es la de una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de la propia Constitución y que, al regular el ejercicio del poder soberano, en términos de su artículo 41, establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la propia Ley Suprema y por las Constituciones particulares de los Estados; postulados éstos que indudablemente consagran la autonomía de las entidades federativas en cuanto a su régimen interno, así como el ejercicio soberano del poder local” (SCJN, 2011).

Fuente: Elaboración propia

CONCLUSIÓN Y PROSPECTIVA

El pasado 5 de febrero se publicó en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial capitalina el texto de la Constitución Política de la Ciudad de México, un nuevo marco institucional de vanguardia que pone como figura central a los ciudadanos y sus derechos humanos. Sin embargo, la conclusión de esta etapa no implica la entrada en vigor automática del texto constitucional en las fechas estipuladas, sino que supone el inicio de una nueva ya que diversos actores gubernamentales, organismos autónomos y partidos políticos presentaron siete impugnaciones al nuevo ordenamiento jurídico.

Aunque no existe un plazo límite para que la SCJN desahogue las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, es claro que su resolución sentará un precedente sobre el alcance de las facultades y atribuciones de los Poderes Legislativos locales. No obstante, los meses posteriores a la admisión de las impugnaciones por parte de la SCJN han estado plagados de cuestionamientos y apoyos tanto a los siete recursos legales como a las determinaciones del ministro Laynez.

Por un lado, los defensores de la Constitución argumentan que se trata de un litigio de carácter político-ideológico más que judicial, y consiguieron que la SCJN reconociera la persistencia de la personalidad jurídica de la Asamblea Constituyente para comparecer en el juicio, a pesar de que inicialmente se había designado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Y, por otro lado, los detractores del texto constitucional respaldan las siete impugnaciones puesto que consideran que contribuirán a dar certeza y seguridad jurídica a la ciudadanía al asegurar que no se contravenga ningún ordenamiento federal ni se invadan las competencias del Congreso de la Unión o de la Federación.

Es importante precisar que, al 5 de junio de 2017, la SCJN aún no ha determinado las fechas para las audiencias ni si serán públicas o no, lo cuál es el siguiente paso para continuar con la defensa legal de la Constitución de la Ciudad de México. Cabe señalar que la Consejería Jurídica y de Servicios Legales local ha insistido que las audiencias sean públicas para que todos los actores políticos, sociales y no gubernamentales que participaron en la elaboración de la Carta

Magna puedan participar. Al respecto, el titular de dicha dependencia, Manuel Granados, ha declarado que el ministro Laynez se encuentra preparando el proyecto de sentencia de las acciones de inconstitucionalidad, y una vez que concluya sería entregado al Pleno de la SCJN, y será en ese momento cuando se discuta la posibilidad de hacer públicas las audiencias, periodo que estima demorará aproximadamente un mes (Hernández, 2017).

Respecto al futuro de las impugnaciones, diversos juristas y académicos realizaron un ejercicio de prospectiva sobre los posibles escenarios en que podrían derivar y las implicaciones que podrían tener en el texto constitucional. En ese sentido, plantearon tres escenarios posibles (Carreto, 2017):

- *La Corte ordena una Constitución “espejo”*: De acuerdo con Javier Cruz Angulo, director de la Clínica de Interés Público del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Jaime Cárdenas, ex diputado constituyente e investigador de la UNAM, este escenario se produciría si la SCJN determina que la Constitución de la Ciudad de México debe ajustarse firmemente a la federal, particularmente en materia de derechos. La Corte podría determinar que la legislación local no debe alejarse del texto constitucional federal y determinar que todas las Constituciones de las entidades federativas deberían ser idénticas a la federal en el apartado de derechos. El riesgo de este escenario es que, si la Corte mantiene una postura “formalista”, podría echar abajo la mitad del trabajo de los constituyentes, y, además, se limitarían los derechos de los habitantes de la capital del país, según César Craviato, diputado local y líder del grupo parlamentario de MORENA.
- *La Corte avala lo aprobado por el Constituyente*: La SCJN podría reconocer que los Legislativos locales pueden ampliar los derechos de los ciudadanos de un territorio siempre y cuando no entren en “franca colisión” con lo establecido en la Constitución federal. Al respecto, Cruz Angulo señala que existen antecedentes como, por ejemplo, la Constitución de Michoacán que establece que la educación será gratuita hasta nivel universi-

tario, mientras que, en la Carta Magna federal, la gratuidad llega sólo hasta el nivel medio superior. Sin embargo, habrá temas que generarán bastante polémica como lo advierte el académico de la Universidad Panamericana, Gustavo Garduño, quien resalta que la disposición de que el Congreso local se integrará, en igual porcentaje, por diputados electos por voto directo y por diputados electos por la vía plurinominal, desatará un amplio debate en la SCJN, ya que la Constitución federal no dice nada sobre cuál es el mínimo de diputados que pueden ser electos por los ciudadanos, ni el máximo por representación proporcional. Cabe señalar que este aspecto fue impugnado por MORENA y se espera que sea uno de los primeros en ser resueltos, toda vez que la materia electoral de la Constitución entraría en vigor desde el 6 de febrero, y el proceso electoral del próximo año arrancará formalmente a finales de 2017.

- *La Corte pone en duda las nuevas instituciones contempladas en la Constitución local:* La creación de nuevas instituciones como el Consejo Judicial Ciudadano podría ser desechada por la SCJN si determina que las entidades federativas no están facultadas para crear órganos distintos a los contemplados en la Constitu-

ción federal, lo cual podría representar un duro golpe para el federalismo mexicano, según Cruz Angulo.

Finalmente, es posible que en el corto plazo se presenten nuevas impugnaciones derivadas de la legislación secundaria de la Constitución Política de la Ciudad de México, pues tras la aprobación del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, el pasado 31 de mayo, diversos partidos políticos hicieron patente su intención de interponer una acción de inconstitucionalidad ante la SCJN. En ese sentido, MORENA y Movimiento Ciudadano exhortaron al jefe de gobierno, Miguel Ángel Mancera, a “respetar el espíritu ciudadano de la ley electoral para incluir la solicitud ciudadana de elegir, de forma directa, a los concejales de las alcaldías” (Rodea, 2017a). Los citados grupos parlamentarios argumentaron que resulta fundamental que los concejales sean electos por los ciudadanos, puesto que en ellos recaen las tareas de intervenir en los mecanismos del Sistema Anticorrupción y de revisar el cumplimiento de las metas de gobierno, por lo que advirtieron que, de publicarse en la Gaceta Oficial tal y como fue aprobada, “se suprime la figura de contrapeso en los gobiernos de las alcaldías” (Político, 2017a).

REFERENCIAS

- Acuña, Juan Manuel (2017). Intervención durante el seminario “Constitución de la Ciudad de México”. *Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República*. Disponible en: <https://goo.gl/3cUvNL>
- ALDF (2017). Anuncia ALDF frente de defensa de Constitución CDMX. Disponible en: <https://goo.gl/eg3Jiq>
- Álvarez, Ernestina (2017). PAN pide a SCJN emplazar a la Constituyente por impugnación a Constitución CDMX. *Noticias MVS*. Disponible en: <https://goo.gl/gb33E1>
- Boites, Juan (2017). Atrae Corte amparo contra Constituyente. *El Universal*. Disponible en: <https://goo.gl/OTrOKI>
- Bolaños, Ángel (2017). Defienden activistas frente a la SCJN la ciudadanización del Poder Judicial. *La Jornada*. Disponible en: <https://goo.gl/sdiAYr>
- Carrasco, Jorge (2017). La Carta Magna de la CDMX en la mira de la Suprema Corte. *Proceso*. Disponible en: <https://goo.gl/7eIUzM>
- Carreto, Blanca (2017). 3 escenarios para el futuro de la Constitución de la Ciudad de México. *CNN Expansión*. Disponible en: <https://goo.gl/F3XuJx>
- Castillejos, Humberto (2017). “Impugnaciones a Constitución no son un ataque político a CDMX”, dice Castillejos. Entrevista con Francisco Reséndiz, *El Universal*. Disponible en: <https://goo.gl/RxR7im>
- Cervantes, Raúl (2017). Intervención durante la presentación del libro “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada”. *El Financiero*. Disponible en: <https://goo.gl/frzLPI>
- CNDH (2017). Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Disponible en: <https://goo.gl/3OJyII>
- Diario Oficial de la Federación (1995). Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <https://goo.gl/hYJmi6>
- Elías Azar, Edgar (2017). Ante más impugnaciones a la Constitución de la CDMX, preparan defensa jurídica. Entrevista con la revista *Proceso*. Disponible en: <https://goo.gl/u4uhA0>
- Encinas, Alejandro (2017). Centralazo. *El Universal*. Disponible en: <https://goo.gl/7EsRYL>
- _____ (2017a). Admite la Suprema Corte de Justicia de la Nación el recurso de reclamación presentado por diputados Constituyentes. Disponible en: <https://goo.gl/N37FNN>
- En Defensa de la Constitución CDMX (2017). La vida pública en la Ciudad de México. Disponible en: <https://goo.gl/opLBzM>
- Escudero, Pablo (2017). Buscamos perfeccionar la Constitución de la Ciudad de México por medio de la controversia constitucional: Pablo Escudero. *Senado de la República* Disponible en: <https://goo.gl/A1a7zq>
- Espinosa, Arturo (2017). La batalla que viene: la constitucionalidad de la Constitución de la CDMX. *El juego de la Suprema Corte. Blog de la revista Nexos*. Disponible en: <https://goo.gl/fwqLJo>
- Gobierno de la Ciudad de México. (2017). Constitución Política de la Ciudad de México. Disponible en: <https://goo.gl/l83300>
- Islas, Carlos (2016). Medios de control constitucional para la solución de conflictos. *Revista Pluralidad y Consenso del Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República*. Disponible en: <https://goo.gl/XpHYbd>

- Larrea, Regina (2013). ¿Qué es una acción de inconstitucionalidad? *El juego de la Suprema Corte. Blog de la revista Nexos*. Disponible en: <https://goo.gl/EKS6YQ>
- Llanos, Raúl (2017). Tras consultas, Javier Quijano decide retirar amparo contra la Constituyente. *La Jornada*. Disponible en: <https://goo.gl/vfyCrB>
- Magaloni, Ana (2017). Intervención durante el seminario “Constitución de la Ciudad de México”. *Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República*. Disponible en: <https://goo.gl/886QET>
- Mancera, Miguel Ángel (2017). “Vamos a salir bien librados” de impugnaciones a Constitución: Mancera. *El Universal*. Disponible en: <https://goo.gl/VrWr0c>
- Mena, Jorge (2010). El *amicus curiae* como herramienta de la democracia deliberativa. *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, vol. 1, No. 6, cuarta época. Disponible en: <https://goo.gl/Lhuiqn>
- Muñoz Ledo Porfirio (2017). Asalto a la ciudad. *Brújula Ciudadana*. Disponible en: <https://goo.gl/ebDcb4>
- NOTIMEX (2017). Preparan defensa de la Constitución de la CDMX. Disponible en: <https://goo.gl/qX0rvr>
- OEA (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). Disponible en: <https://goo.gl/v3WNbb>
- Orozco y Villa, Luz Helena (2010). ¿Qué es una controversia constitucional? *El juego de la Suprema Corte. Blog de la revista Nexos*. Disponible en: <https://goo.gl/kYVCm8>
- Padierna, Dolores (2017). Comunicación en relación con la controversia constitucional en contra de la Constitución Política de la Ciudad de México, anunciada por el Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República. Disponible en: <https://goo.gl/BtOBnV>
- Pantoja, Sara (2017). Peña Nieto y las fuerzas conservadoras, contra la Constitución capitalina. *Proceso*. Disponible en: <https://goo.gl/pyhHsz>
- Político (2017). SCJN admite a trámite controversias de EPN y TSJ contra Constitución CDMX. Disponible en: <https://goo.gl/StBnLv>
- _____ (2017a). Alista MC y Morena impugnación a Ley Electoral de la CDMX. Disponible en: <https://goo.gl/9fGVm8>
- Rodea, Felipe (2017). Morena pide a SCJN que Asamblea Constituyente defienda Constitución. *El Financiero*. Disponible en: <https://goo.gl/iXhXKW>
- _____ (2017a). Morena y MC amagan con impugnar ley electoral de la CDMX. *El Financiero*. Disponible en: <https://goo.gl/9ySZgQ>
- Sánchez Cordero, Olga (2017). Intervención durante el seminario “Constitución de la Ciudad de México”. *Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República*. Disponible en: <https://goo.gl/886QET>
- SCJN (2000). Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. Diferencias entre ambos medios de control constitucional. Disponible en: <https://goo.gl/sfOAOf>
- _____ (2011). Tesis CXXVII/2010. Disponible en: <https://goo.gl/MiWv13>
- _____ (2017). ¿Qué hace la SCJN? Disponible en: <https://goo.gl/t3qwVn>
- _____ (2017a). Índice de acciones de inconstitucionalidad pendientes de resolver al 28 de marzo de 2017. Disponible en: <https://goo.gl/yceXvO>
- _____ (2017b). Índice de controversias constitucionales pendientes de resolver al 28 de marzo de 2017. Disponible en: <https://goo.gl/FQVB8f>

_____ (2017c). Segunda Sala reconoce a la Asamblea Constituyente como parte demandada en las controversias constitucionales en que se impugna la Constitución de la Ciudad de México. Disponible en: <https://goo.gl/GjyisZ>

_____ (2017d). Acciones de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas. Disponible en: <https://goo.gl/ZAoLqA>

SEGOB (2017). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <https://goo.gl/wen2w9>

Staines, Makawi (2017). Intervención durante el seminario "Constitución de la Ciudad de México". *Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República*. Disponible en: <https://goo.gl/886QET>

Suárez, Gerardo (2017). Gobierno de CDMX pide audiencia en Corte por impugnaciones a Constitución. *El Universal*. Disponible en: <https://goo.gl/YBEQ2v>

TEMAS ESTRATÉGICOS NO. 46
LAS IMPUGNACIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, 06020 México, Ciudad de México

Distribución gratuita. Impreso en México.

Números anteriores de Temas Estratégicos:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1867>

TEMAS ESTRATÉGICOS es un reporte quincenal de investigación sobre temas relevantes para el Senado de la República, elaborado en la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez.

Elaboración de este reporte: Ernesto David Orozco Rivera. Diseño y formación: Lizbeth Saraf Orozco N.

El autor agradece los comentarios de Alejandro Encinas, Mara Gómez, Samanta Palacios y Alberto Serdán para la elaboración de este reporte.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

Cómo citar este reporte:

Orozco, E. (2017), *Las impugnaciones a la Constitución Política de la Ciudad de México*, Temas Estratégicos No. 46. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México.

COMITÉ DIRECTIVO

Sen. Miguel Barbosa Huerta
Presidente

Sen. Roberto Albores Gleason
Secretario

Sen. Daniel Ávila Ruiz
Secretario

Sen. Benjamín Robles Montoya
Secretario

Gerardo Esquivel Hernández
Coordinación Ejecutiva de Investigación

Alejandro Encinas Nájera
Dirección General
de Investigación Estratégica

El Instituto Belisario Domínguez (IBD) es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.