



Ius Comitiālis

ISSN: 2594-1356

iuscomitalis@uaemex.mx

Universidad Autónoma del Estado de México
México

CASTILLO SANDOVAL, JESÚS
Naturaleza de la Constitución de la Ciudad de México
Ius Comitiālis, vol. 1, núm. 1, 2018, Enero-Junio, pp. 40-52
Universidad Autónoma del Estado de México
México

- ▶ [Número completo](#)
- ▶ [Más información del artículo](#)
- ▶ [Página de la revista en redalyc.org](#)



Naturaleza de la Constitución de la Ciudad de México

Nature of the Constitution of the Mexico City

JESÚS CASTILLO SANDOVAL*

Resumen El objetivo de este ensayo es determinar si, de acuerdo con el orden jurídico mexicano, la Constitución de la Ciudad de México CDMX tiene las características de la Constitución de un estado soberano o se trata de una ley secundaria suprema local.

Palabras clave Teoría Constitucional, Constitución, Congreso Constituyente.

Abstract The purpose of this essay is to determine whether, in accordance with the Mexican legal order, the Constitution of the City of Mexico CDMX has the characteristics of the Constitution of a sovereign state or it is a supreme local secondary law.

Key words Constitutional Theory, Constitution, Constitutional Congress.



Esta obra está bajo licencia Creative Commons
Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0
International (CC BY-NC-SA 4.0)

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

¿La Constitución de la CDMX es una Constitución o ley secundaria? Si es propiamente una Constitución, por su naturaleza es inimpugnable, por el contrario, si se trata de una norma suprema estatal subordinada a los mandatos de la Constitución Federal es recurrible, como cualquier ley secundaria. El dilema es determinar su naturaleza constitucional conforme al análisis analítico crítico de cada una.

MARCO HISTÓRICO

Históricamente consta en el acta constitutiva de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos del 31 de enero, sancionada el 4 de octubre de 1824; en el artículo 5 se describen los estados y territorios que conforman la república mexicana; en el artículo 161, fracción II, le impone como obligación a los estados publicar por medio de sus gobernadores su Constitución, leyes y decretos. A raíz de la conquista nuestro país estaba integrado por provincias independientes, fue así que, con posterioridad a la revolución de independencia, el 31 de enero de 1824 se suscribió el acta constitutiva de los Estados Unidos Mexicanos con el objeto de constituir una república representativa popular, federal, adoptando el principio de la división de poderes.

La soberanía del pueblo se agotó al constituirse la república mexicana, quedando las entidades federativas subordinadas a los mandatos de la Constitución Federal. En la Constitución del 5 de febrero de 1857, sección II, relativa a las partes integrantes de la federación y del territorio nacional, se estableció: Artículo 46: “El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal, pero la erección solo tendrá efecto, cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar”. Como se advierte, dicha Constitución previó como condición, para el caso, que los poderes federales cambiaran su residencia el reconocimiento de otro Estado de la República, el Estado del Valle de México.

Desde entonces, los Poderes de la Unión han tenido su residencia en el Distrito Federal y por esta razón no se ha erigido el Estado del Valle de México, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reformó a la del 5 de febrero de 1857, previó en el artículo 44: “El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá el Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General”.

Conforme al artículo 73, fracción V, de la Constitución actual, el Congreso de la Unión tiene facultad para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación. Los estados que la conformaron, al aprobarse la Constitución Federal, tuvieron la calidad de soberanos, actualmente material y constitucionalmente son autónomos, ello es así porque cada estado o entidad federativa tiene su sistema legal

subordinado al orden federal. Suceso pactado en la Constitución de 1917, artículo 124: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”.

En 1928 se reformó el artículo 73 fracción VI, y a través de esto se eliminaron los municipios con ayuntamientos y fueron sustituidos por delegaciones del D.F. En ese mismo año se aprobó la ley orgánica del D.F. que entró en vigor el 01 de enero de 1929, la cual determinó que el gobierno del D.F. estaría a cargo del Presidente de la República, quien gobernaría, por conducto del Jefe del Departamento del D.F., a quien podía nombrar y remover directamente. El Jefe del Departamento del D.F. tenía la facultad de nombrar directamente a los delegados y el Presidente de la República gozaría del mando de la fuerza pública del D.F.

En 1941 entró en vigor la nueva ley orgánica del D.F., la cual en el artículo 8 estableció que el territorio del D.F. comprendía las siguientes delegaciones: Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, Villa Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac. En la reforma de 1970 a la ley orgánica del D.F. se crearon las delegaciones de Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza.

En agosto de 1987 se derogó la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se suprimió la facultad del Congreso de la Unión para legislar para el D.F., creándose la Asamblea de Representantes del D.F. con atribuciones para aprobar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, aprobar nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D.F. y presentar ante el Congreso de la Unión iniciativas de ley o decretos.

En 1993 se reformó la ley orgánica del D.F., la cual sustituyó a la Asamblea de Representantes del D.F. por el de Asamblea Legislativa del D.F., siendo titular del Ejecutivo el Jefe del Departamento del D.F.

El 1994 el Congreso de la Unión expidió el estatuto de gobierno del D.F.; en el artículo 2 se estableció que el D.F. la sede de los poderes de la unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

En el artículo 7 se estableció la dualidad de gobiernos, federal y local, pues se mandató que el gobierno del D.F. estaría a cargo de los Poderes de la Unión y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local.

Mientras que en el artículo 23 se previó la competencia del Congreso de la Unión para legislar en lo relativo al D.F., con excepción de las materias conferidas expresamente a la Asamblea Legislativa del D.F.

Para 1997 se llevaron a cabo las primeras elecciones para el Jefe de Gobierno del D.F.; resultando electo Cuauhtémoc Cárdenas Solorzano.

Finalmente, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de enero de 2016, se publicaron reformas a la Constitución General de la República, en la relativa al artículo 40 se reiteró la voluntad de pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior y por la CDMX, unidos en una federación establecida según los principios de la ley fundamental. También se reformó el artículo 44 constitucional para quedar de la siguiente manera:

La Ciudad de México es la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos, se compondrá del territorio que actualmente tiene y, en caso de que los poderes federales se

trasladen a otro lugar, se erigirá en un Estado de la Unión con la denominación Ciudad de México.

Respecto a las reformas del artículo 122 de la Constitución General de la República, se mandató: “La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa”.

Una Constitución es el documento supremo de un país, en nuestro caso representa la cúspide de la jerarquía de las normas en el estado de derecho. De la Cueva (1982) refiere: “La Constitución es la norma que organiza los poderes y determina las competencias, por lo que necesariamente es superior a las autoridades investidas por ella de atribuciones”.

En las relatadas condiciones, la supremacía constitucional implica la coexistencia de tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal; lo anterior significa que las entidades federativas no pueden realizar actos o funciones que le corresponden a los órganos federal, administrativo, legislativo y judicial.

En efecto, el estado federal tiene las funciones asignadas concreta y particularmente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y todo lo que no está expresamente asignado a la federación será competencia de las entidades federativas; por lo tanto, los estados de la federación propiamente no son soberanos, pues se encuentran sometidos a la potestad de la federación mexicana, así que las entidades federativas y la CDMX son autónomas en todo lo que se refiere a su régimen interno, pero ineludiblemente deberán ajustarse al modelo federal, así lo dispone el artículo 41: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y por las particulares de los estados”.

De lo anterior, se deduce que el congreso federal no puede emitir leyes sobre asuntos que le corresponden a los estados y éstos tienen la misma restricción de emitir leyes locales que invadan la competencia de los poderes federales.

Un motivo de reflexión consiste en aclarar que entre la federación y las entidades federativas coexiste soberanía, pero es solo una y está asignada a los poderes federales y a los poderes de los estados; en la distribución de competencias, las entidades federativas tienen la restricción de ejercer los actos soberanos descritos en los artículos 117 y 118.

Conforme a la historia de nuestro país, al convocarse al constituyente de 1917, el congreso constituyente fue originario y los diputados que lo integraron ejercieron absoluta libertad para elaborar el texto de la Constitución Federal.

MARCO CONCEPTUAL

Desde el punto de vista de la teoría de la soberanía, la doctrina sostiene que solo existe una sola soberanía que significa no encontrarse sometido a ningún otro poder y ésta recae en la federación en los asuntos de su competencia y en los estados federados por lo que respecta a su régimen interior.

Al respecto Martí Capitanachi (2002) establece: En la respuesta en que existe coincidencia plena entre los diferentes autores, y que además apa-

rece plasmada en los textos constitucionales es aquella que considera que es el pueblo o nación el titular originario de ese poder supremo, que es cuando una sociedad determinada ejerce su voluntad para darse una cierta organización jurídico política, esto es, de constituirse como está (p. 650).

Así, el estado federal y las entidades federativas constituyen un orden jurídico superior mandatado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Constitución Federal establece la distribución de competencias que corresponde a los estados y la asignada a la federación.

Una vez que el pueblo, a través del constituyente originario, aprueba su Constitución, éste desaparece cediendo su lugar a la norma suprema constitucional, por tanto, los poderes federales y los órganos de los estados se encuentran sujetos y obligados a cumplir los mandatos constitucionales; consecuentemente, los gobernantes están obligados a ajustar sus actos a la Constitución. La Constitución Federal en sentido material está integrada por los fundamentos que regulan la creación de las normas jurídicas, tanto federales como locales.

En el caso del constituyente para la CDMX, se trata de una Asamblea híbrida integrada por diputados constituyentes designados por el Ejecutivo Federal, el Jefe de Gobierno de la CDMX, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores y 60 diputados constituyentes elegidos por el principio de representación proporcional.

Lo anterior demuestra que el constituyente para la CDMX no fue un congreso libre porque 40% de los constituyentes dependieron de poderes fácticos; por lo tanto, no tuvieron libertad en la elaboración de la Constitución, ya que algunos de ellos tenían el cargo de diputados y senadores del Congreso de la Unión y simultáneamente fueron designados como diputados constituyentes, lo cual implica que dependieron políticamente de quienes los designaron.

Por otra parte, el texto de la Constitución no fue elaborado por los constituyentes, sino redactado por el Jefe de Gobierno de la CDMX, una vez discutido por los constituyentes designados y electos se limitaron a aprobar el texto constitucional que les fue entregado, es decir no fue el pueblo quien, en uso de su soberanía, redactó la Constitución, sino un órgano gubernamental como lo es el Jefe de Gobierno de la CDMX, mismo que se encargó de elaborar el proyecto de Constitución; es decir, no puede sostenerse que se trate de un texto elaborado por el pueblo a través de los diputados constituyentes.

Por ello, se debe estimar que la Constitución para la CDMX formalmente se trata de una ley jerárquicamente inferior a la Constitución Federal de la República, subordinada a los paradigmas que la misma establece, por esta razón jerárquicamente se debe estimar que es una ley secundaria, mas no una Constitución.

Fortalece el anterior argumento el criterio contenido en la tesis CXXVIII/2010 sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que resolvió:

CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS. EN LO QUE TOCA A SUS REGÍMENES INTERNOS SON NORMAS AUTÓNOMAS RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

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.

Zagrebelsky (citado en Carbonell, 2000, p.67) refiere que: “La doctrina del Poder Constituyente se remonta a la experiencia revolucionaria francesa, cuando los representantes del tercer estado en los ‘estados generales’ se impusieron la tarea de “dar una Constitución a Francia”. El Poder Constituyente es el poder político absoluto o soberano (sin límites jurídicos) y concentrado (no repartido con otros sujetos). Como se observa, la idea central con relación al constituyente es que sea un órgano soberano, libre e independiente de cualquier otra autoridad. Asimismo, concibe a la Constitución como la fuente del derecho, más aún, como la máxima entre las fuentes del derecho. Tarello (citado en Carbonell, 2000) dice:

Normalmente, las constituciones incluyen a) normas que confieren derechos de libertad a los ciudadanos regulando de esa forma las relaciones entre los ciudadanos y el poder político; b).- normas sobre la legislación y más en general, normas que confieren poderes a los órganos del estado, regulando así la organización del poder político del mismo (p. 99).

Como se ve, la Constitución Federal contiene mandatos al legislador y a los jueces, sobre el proceso legislativo y la aplicación de las leyes. Tratándose de la elaboración de una Constitución, es claro que los integrantes del Congreso Asamblea Constituyente son al mismo tiempo titulares de la soberanía, pues son ellos quienes representan la voluntad general y simultáneamente la voluntad política del pueblo, por tanto, son libres y su actuación está exenta de restricciones. De la Cueva (1982) describe a la Constitución:

La Constitución es la norma que organiza los poderes y determina las competencias por lo que necesariamente es superior a las autoridades investidas por ella de atribuciones; de ahí que la autoridad que actúa en contra de la Constitución dé un golpe de estado y pierda su legitimidad. De estas ideas afirma Burdeau fluyen las consecuencias siguientes: la supremacía material es un reforzamiento del principio de legalidad, pues si los actos contrarios a las leyes civiles, penales o laborales, son ilícitos, con mayor razón lo son los que contradicen la Constitución (p. 94).

Esto permite deducir que la cualidad del constituyente es ser un órgano supremo, libre y soberano que le corresponde organizar a un estado. La Constitución es un ordenamiento supremo que distribuye la competencia que le corresponde a los órganos de poder y una vez que se promulga el ordenamiento supremo, las autoridades se encuentran sometidas a los mandatos constitucionales.

Tratándose de un estado federal, en la Constitución se distribuyen las competencias que le corresponden a la federación y la de los estados federados. La norma que establece la supremacía constitucional implica que la federación es la titular de la soberanía que el pueblo le confirió, y que las entidades estatales no pueden ejercer ni realizar ninguna atribución de las que le corresponde al estado federal, por el contrario, tienen la obligación de seguir el paradigma federal.

Los estados formal y materialmente no son soberanos, pues se encuentran restringidos por los fundamentos constitucionales federales, son autónomos en lo que se refiere a su régimen interior; por ello, la Constitución de cualquier entidad federativa, y en especial la de la CDMX, tiene el rango de ley local, restringida por los mandatos de la Constitución Federal. Incluso en el artículo 133 constitucional se advierte la prevalencia de la Constitución, los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República con la aprobación del senado y las leyes que emanen del Congreso de la Unión que constituyen la ley Suprema de la Unión, a los que deberán ajustarse todos los jueces de las entidades de la república. Por su parte, el artículo 124 constitucional establece que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservados a los estados.

Para determinar la naturaleza jurídica de la Constitución de la CDMX se debe considerar que una Constitución es un pacto social donde el pueblo, a través de sus representantes constituyentes, se reúne para formar un ordenamiento supremo. Nuestro antecedente histórico respecto a lo que es un constituyente tiene su correlación en el término de 1917.

Tratándose de la Constitución para la CDMX se advierte que para redactarla no se convocaron a diputados constituyentes, sino que previamente hubo un acuerdo político donde las fuerzas políticas del país acordaron designar diputados constituyentes; este hecho acredita que no hubo una convocatoria dirigida a los ciudadanos para elegir a los constituyentes de la CDMX y que democráticamente pudieran haber sido elegidos por el pueblo a través del sufragio, sino que se convocaron a políticos para desempeñar el cargo de constituyente, circunstancia que desnaturaliza la elección de los diputados constituyentes; asimismo no debe soslayarse el hecho de que los diputados y senadores federales designados con calidad de constituyentes para la CDMX no pueden funcionar como legisladores de la federación y diputados constituyentes, conforme a la prohibición mandatada en el artículo 125 constitucional que dice: “Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la federación y otro de un Estado que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar”.

No se explicó la razón para elegir diputados por el principio de representación proporcional en una circunscripción plurinominal, además se debió elegir a personas capacitadas en materia constitucional, con conocimientos y una cultura suficiente para elaborar una Constitución, se debieron aprobar reglas para elaborar los principios y fundamentos que asignaban atribuciones y facultades para las autoridades de la CDMX, así como la descripción de los derechos humanos, con base en el paradigma constitucional federal.

Además, se permitió registrar formulas a partidos políticos cuando la convocatoria debió ser abierta a ciudadanos del D.F. que hicieron disposiciones, mandatos, principios constitucionales, y diferenciar las jerarquías normativas.

Entre los requisitos se debió exigir a los aspirantes a constituyentes tener conocimiento sobre la materia que contiene una Constitución, pues no se puede elaborar una ley suprema de una entidad federativa si no existe una cultura mínima sobre la materia.

Es preciso distinguir el gobierno del D.F. y el de los poderes federales que en la CDMX interactúan, a través de sus órganos legislativo, ejecutivo y judicial de carácter local, y los federales con las competencias que la Constitución Federal les asignó

Así, la Constitución de la CDMX es una ley suprema local, subordinada y restringida a los mandatos de la Constitución Federal; para demostrar lo anterior se transcribe parte medular del contenido del artículo séptimo transitorio de las reformas a la Constitución general del 29 de enero de 2016, con la que se acredita que en la convocatoria al congreso constituyente para la CDMX se cometieron irregularidades.

ARTÍCULO SÉPTIMO. -La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México se compondrá de cien diputados constituyentes, que serán elegidos conforme a lo siguiente:

A. Sesenta se elegirán según el principio de representación proporcional, mediante una lista votada en una sola circunscripción plurinominal, en los siguientes términos:

B. Catorce senadores designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara, a propuesta de su Junta de Coordinación Política.

C. Catorce diputados federales designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara, a propuesta de su Junta de Coordinación Política.

Los legisladores federales designados como diputados constituyentes en términos del presente Apartado y el anterior, continuarán ejerciendo sus cargos federales de elección popular, sin que resulte aplicable el artículo 62 constitucional.

D. Seis designados por el Presidente de la República.

E. Seis designados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Con base a lo anterior, la Constitución Federal es un conjunto de normas fundamentales, de las cuales deriva la validez de las demás normas. En ella se organiza la nación, pues se establecen las funciones y competencia que les corresponden a los órganos del estado.

Al conjunto de personas que crean a la Constitución se les denomina constituyentes, este órgano constituyente tiene la encomienda de redactar y estructurar la norma fundamental a través de un procedimiento constituyente; por ejemplo, el 19 de septiembre de 1916 Venustiano Carranza, en su calidad de jefe del ejército constitucionalista, ostentándose como encargado del poder ejecutivo de la república, con fundamento en el artículo cuarto, de las adiciones al plan de Guadalupe, expedidas el 12 de diciembre de 1914, decretó: “Se convoca al pueblo mexicano a elecciones de diputados al Congreso Constituyente, el que deberá de reunirse en la ciudad de Querétaro y quedar instalado el 1 de diciembre del corriente año”.

La convocatoria para redactar una Constitución Federal o local no se hace a una parte de la población, sino a su totalidad. Atento a lo anterior, el congreso constituyente es un órgano político y jurídico que realiza actos soberanos, cuyo objetivo es promulgar una Constitución. El pueblo es el que elige a los diputados constituyentes y el acto de elección puede comprenderse bajo el supuesto de que las personas electas van a crear una Constitución.

Conforme al artículo 39 de la Constitución Federal, todo poder dimana del pueblo, lo que quiere decir que es el pueblo en realidad el que organiza y distribuye el poder, a través de sus diputados constituyentes, elegidos del sufragio. Los elementos constitutivos para crear un Congreso Constituyente son dos:

1. El electorado constituyente, que es el pueblo quien a través del sufragio elige a todos los diputados constituyentes.
2. El Congreso Constituyente, formado por los diputados que fueron elegidos a través de la elección de los diputados constituyentes.

Si falta uno de estos elementos o ambos significa que el procedimiento para la elección del congreso constituyente fue realizado de una manera diferente a la forma en que se crea una Constitución.

El poder constituyente es el creador de la Constitución documento que contiene normas supremas que establecen con precisión quiénes son los órganos del estado, y en ellas se fijan sus atribuciones y competencias. Le corresponde al poder constituyente determinar quiénes son los poderes constituidos y fijar los límites de la competencia de los funcionarios administrativos, legislativos y jurisdiccionales, pues la función esencial del referido poder es la creación de la Constitución de un estado.

Según Schmill (1971), para elaborar una Constitución se reconocen dos órganos constituyentes: el autocrático y democrático. Los constituyentes autocráticos se pueden identificar como la actuación de un tirano o un déspota, que impone una Constitución, en este caso el titular no ha sido elegido por el pueblo, ni es el pueblo el que emite la Constitución. Por su parte, el democrático se identifica cuando las personas respecto a las cuales se va a aplicar la Constitución son las que eligen a los diputados que en su nombre van a crear una Constitución.

Cuando el estado mismo a través de cualquiera de sus órganos designa diputados constituyentes estamos en presencia de un constituyente autocrático, cuando se combinan los diputados constituyentes designados con los diputados elegidos a través de las elecciones podemos advertir que estamos en presencia de un Congreso Constituyente híbrido con tendencia minoritaria autocrática, como sucedió con la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Schmill (1971) define a la Constitución como: “Una Constitución es el conjunto de normas que establecen los órganos del estado, las relaciones entre estos, los procesos fundamentales de creación de las normas que integran el orden jurídico y los contenidos necesarios, excluidos o potestativos de esas normas” (p. 90). Con base en esta definición, esencialmente una Constitución tiene dos partes fundamentales:

1. La parte que describe los órganos supremos del estado, las relaciones entre dichos órganos y particularmente la forma de producir las normas jurídicas.
2. Los límites que cada órgano del estado tiene, es decir, su competencia y el reconocimiento de los derechos humanos de la población.

La Constitución para la CDMX propiamente es una ley suprema limitada, pues su ámbito de aplicación es el mismo territorio; simultáneamente es una ley subordinada a la Constitución Federal en términos de los artículos 40, 41 y 133, los cuales mandatan que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la ley suprema de la Unión y si bien los estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, sus constituciones, en ningún caso, podrán contravenir los fundamentos del pacto federal. Este principio constitucional es suficiente para demostrar que las entidades federativas de la república mexicana son autónomas, pero no soberanas.

Una Constitución después de que es aprobada por el constituyente originario es inimpugnable de acuerdo al principio de supremacía que rige a la Constitución Federal, consecuentemente la Constitución de la CDMX tiene la jerarquía de una ley secundaria porque fue impugnada a través de siete medios de control constitucional, cuatro de ellos fueron acciones de inconstitucionalidad, tres controversias constitucionales y un juicio de amparo promovido por Javier Quijano Baz del que se desistió el 22 de marzo de 2017.

Las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales son procedimientos de control constitucional, previstas en el artículo 105, fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estas últimas tienen como propósito resolver conflictos entre dos poderes federales, legislativo y ejecutivo, pues no existe la posibilidad de promover una controversia constitucional contra actos del poder judicial Federal, también procede por conflictos entre los tres poderes de las entidades federativas o, en su caso, entre los tres ordenes de gobierno por invasión de competencias; el objeto de las controversias es robustecer el federalismo y garantizar el respeto estricto a la Constitución Federal.

Las acciones de inconstitucionalidad tienen el propósito de que la suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), como tribunal constitucional, determine si alguna ley o disposición de carácter general de menor jerarquía transgrede algún precepto de la Constitución Federal.

La Constitución de la CDMX fue impugnada mediante acciones de inconstitucionalidad por el Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la Procuraduría General de la República (PGR) y el Partido Nueva Alianza, con la interposición de controversias constitucionales promovidas por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México y el Senado de la República; las siete impugnaciones fueron turnadas al Ministro de la SCJN, Javier Laynez, quien las tiene para elaborar los proyectos y someterlos al pleno del Tribunal constitucional; lo anterior acredita que se trata de una ley local, que no puede eludir el control constitucional abstracto que permite determinar si dicho ordenamiento legal se encuentra subordinado al pacto federal.

El 05 de Febrero de 2017, cuando la asamblea constituyente aprobó la Constitución de la CDMX, impugnada ante la SCJN por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México por la aprobación de los artículos 35 y 37; por el Movimiento de Regeneración Nacional MORENA, la conformación de la asamblea constituyente; la PGR, por aprobación de más de 40 artículos, la CNDH, por limitación de salarios a funcionarios; el Partido Nueva Alianza, por la aprobación de los artículos que regulan el cabildo y la elección de alcaldes y por la Consejería Jurídica de la presidencia, por supuesta invasión de facultades federales. La admisión de las acciones de inconsti-

tucionalidad demuestra que las normas locales pueden ser impugnadas no así las normas constitucionales que son inimpugnables.

La conformación de la asamblea constituyente fue irregular porque fueron designados 14 senadores y 14 diputados federales por la junta de coordinación política del Congreso Federal, como diputados constituyentes, en ninguna parte se fundamentó esta decisión de poder ni se justificaron las razones para designarlos; es decir, no fueron ciudadanos de la CDMX parte de los diputados constituyentes, sino políticos quienes ejercieron trabajos constitucionales sin estar legitimados por los ciudadanos del D.F.

Además se designaron seis diputados constituyentes por el Presidente de la República y seis por el Jefe de Gobierno de la CDMX sin que en el texto de la Constitución Federal aparezca dicha atribución para los referidos gobernantes, lo cual permite arribar a la consideración que la Constitución para la CDMX es una ley secundaria restringida por las disposiciones de la Constitución Federal.

Coincidimos en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es un pacto federal donde el pueblo depositó su soberanía en el constituyente de 1917 y cuando éste terminó su trabajo y promulgó la Constitución, tanto gobernantes como gobernados, quedamos sujetos al orden constitucional.

Conforme a lo anterior, la República Mexicana se constituyó con la forma de estado federal, de tal manera que ninguno de sus estados miembros puede ser soberano, por lo tanto, las disposiciones que conforman la Constitución de la CDMX deben entenderse como disposiciones susceptibles de ser impugnadas en forma abstracta o a través de cualquier acto de aplicación por parte de cualquier interesado.

La autodeterminación que reconoce la Constitución Federal a las entidades federativas coexiste con la soberanía del estado federal, pero es este último el que ejerce la soberanía nacional.

La naturaleza jurídica de la Constitución de la CDMX no es de una Constitución que corresponda a un estado federal, sino que se trata de una ley que deriva de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual, en términos del artículo 133 constitucional, es la ley suprema de la unión; siendo cierto lo anterior, aquella materialmente es una ley que reglamenta diversos preceptos de la Constitución Federal.

El texto de la Constitución para la CDMX la concibe como una entidad integrante de la federación con calidad autónoma, sujeta al pacto federal. Todas las entidades federativas, incluyendo la CDMX, son entes autónomos, pero no soberanos, pues se sitúan en nuestro estado de derecho en un nivel jerárquicamente inferior a la Constitución Federal.

Las entidades federativas, a través de las legislaturas de los estados, no son poderes constituyentes que representen a un pueblo determinado, sino congresos que con base en su autodeterminación pueden aprobar leyes supremas en el estado, pero que por encontrarse subordinadas a la Constitución Federal no pueden ser consideradas constituciones; son leyes o estatutos locales que en lo interno se encuentran en la cúspide del sistema legal estatal, pero en lo federal se encuentran restringidas por los fundamentos, principios y mandatos que establece la Constitución del pacto federal.

Los estados o entidades federativas pueden en ejercicio de su autonomía adicionar o aumentar los derechos humanos, estos actos de ninguna forma transgreden las disposiciones constitucionales federales, pues éstas son derechos mínimos de los gobernados, los cuales pueden ser extendidos por las legislaturas de las entidades

federativas, pero no los pueden disminuir o suprimir porque al atentar contra la Constitución Federal, sus actos serían calificados de inconstitucionales.

Otras razones para decir que la Constitución de la CDMX, propiamente no es una Constitución sino una ley son:

La Constitución de 1917 no facultó expresamente al Ejecutivo Federal, Jefe de Gobierno de la CDMX, Cámara de Senadores ni a la Cámara de Diputados para designar constituyentes para la CDMX, ya que nuestra Constitución al establecer el sistema electoral que nos rige no establece esta facultad. La designación realizada desnaturalizó la legitimidad de los diputados constituyentes de la CDMX.

El poder constituyente de 1917, una vez que aprobó la Constitución para la República Mexicana, desapareció, cediendo sus poderes a los poderes constituidos. Dentro de ellos se encuentra el Poder Constituyente permanente que sí tiene los límites establecidos en la propia Constitución, entre ellos respetar el sistema electoral, por tanto, no tenía facultades para inaplicar el artículo 62 de la Constitución Federal.

Respecto a las reformas a la Constitución General de la República, ésta establece que las realizará el constituyente permanente, pero este órgano no puede contravenir el sistema de elección de diputados constituyentes para una entidad federativa, en todo caso quien debió aprobar el sistema de elección de ellos era la Asamblea Legislativa del entonces D.F mediante un procedimiento análogo al de la Constitución de 1917, al no haber un procedimiento en la Constitución General ni en el estatuto de gobierno para nombrar constituyentes locales con base en el artículo 40 constitucional.

El D.F para emitir su ley suprema local tenía la facultad constitucional de darse su propia Constitución porque este ordenamiento se aplicará en su régimen interior, con la aclaración, de que la Constitución para la CDMX no es ni será ley Suprema de la Unión, sino una ley suprema Local restringida a los mandatos que la misma establece, ya que el poder político del D.F, hoy CDMX, estaba y está sujeto a los mandatos federales en términos del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por lo anterior, los actos del referido constituyente por no ajustarse al modelo constitucional pueden ser cuestionados por cualquier interesado.

La razón por la que la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México no tiene la calidad de “constituyente” radica en que el constituyente originario es libre, no está sujeto a ningún poder real ni factico. En cambio, el constituyente para la CDMX, antes de ser convocado, ya se encontraba acotado o restringido por los mandatos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por tanto, la Constitución para la CDMX es una ley Local. Un constituyente originario no está limitado por ninguna ley ni autoridad; por tanto, el Constituyente de la CDMX al estar sujeto al Estado de derecho nacional y a la Constitución Federal no tuvo el poder ilimitado.

Al existir la Constitución General de la República, así como jueces defensores de la inviolabilidad constitucional con facultades para sancionar a los constituyentes de la CDMX que pudieran violar el pacto federal se traduce en un constituyente limitado y sin libertad, por tanto, fue un constituyente limitado.

CONCLUSIONES

La Constitución para la CDMX es una ley inferior a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus normas pueden ser impugnadas por parte interesada, no sucede lo mismo con los fundamentos constitucionales federales que son inimpugnables. La razón constitucional es que en nuestro país solo hay una soberanía, la del estado federal y las entidades federativas tienen autonomía interior.

El 05 de febrero del 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el texto de la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual fue impugnada por órganos gubernamentales y organismos autónomos y un partido político, que interpusieron acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales como se ha precisado en este artículo, hecho que demuestra que el ordenamiento citado no es supremo y se encuentra subordinado a la Constitución Federal.

El litigio es político judicial, donde será el constituyente de la CDMX el que defienda el texto constitucional y el tribunal constitucional el que determine si las normas de la Constitución impugnada se ajustan o no a la Constitución Federal.

REFERENCIAS

1. Carbonell, M. (Comp) (2000). *Teoría de la Constitución*. México: Porrúa.
2. De la Cueva, M. (1982). *Teoría de la Constitución*. México: Porrúa.
3. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la Republica (2017). Las impugnaciones a la Constitución política de la Ciudad de México. Dirección General de Investigación Estratégica, disponible en: <http://bibliodigitald.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3500/RTE%2046%20FINAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, consultado el 01 de noviembre de 2017.
4. Martí Capitanachi, L. (2002). Las constituciones locales en el sistema federal mexicano ¿son verdaderas constituciones? En Serna de la Garza, J. (Coord.) *Federalismo y Regionalismo*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
5. Schmill Ordoñez, U. (1971). *El Sistema de la Constitución Mexicana*. México: Porrúa.