

16



I LEGISLATURA

El que suscribe, Mtro. Guillermo Lerdo de Tejada Servitje, en mi carácter de Diputado de la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 30, numeral 1, inciso b), 36, apartado d), numeral 2 y 69 de la Constitución Política de la Ciudad de México; 12, fracción II y 13 fracción I de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; y, 5, fracción I, 82, 83, fracción I, 95, fracción II, 110, 332 y 335 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México; someto a consideración de esta soberanía, la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 69, NUMERALES 1, 2, 3 Y 4 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO**, al tenor de los siguientes antecedentes y exposición de motivos:

ANTECEDENTES

I. El 5 de febrero de 2017, se promulgó la Constitución Política de la Ciudad de México, después de un arduo consenso y deliberación del Congreso Constituyente de la Ciudad de México, producto de la reforma política que convirtió al entonces Distrito Federal en la Ciudad de México, una nueva entidad federativa con características sui generis, por ser esta sede de los Poderes de la Unión.

II. La Constitución Política de la Ciudad de México, entró en vigor el pasado 17 de septiembre del presente año, con la declaratoria que realizó la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México.

III. En la Ley Fundamental de la Ciudad de México, se establece particularmente en el artículo 69, numeral 1, lo siguiente:

Artículo 69

Reformas a la Constitución

Esta Constitución podrá ser reformada o adicionada en cualquier tiempo, de conformidad con lo siguiente:

1. Las reformas que se propongan, para ser admitidas a discusión, requerirán cuando menos el voto de la mayoría de los miembros presentes del Congreso.

2. a 6. (...)

IV. Esta porción normativa fue materia de una Acción de Inconstitucionalidad promovida por la Procuraduría General de la República, y en sesión pública ordinaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 28 de agosto del año en curso se invalidó el contenido del numeral 1, del artículo 69 de la Constitución de la Ciudad de México.

V. La Procuraduría General de la República impugnó la validez del artículo 69, numerales 1, 3 y 6 de la Constitución de la Ciudad de México, para efectos de la presente iniciativa mencionaré únicamente los argumentos relativos al numeral 1, aludido, por ser la materia del proyecto de Decreto.



La Procuraduría General de la República, estima que la redacción del numeral 1, del artículo 69 es contraria a diversos preceptos de la Constitución Federal, particularmente los artículos 76, 122 apartado A, fracción II, párrafo quinto y 133 constitucional, ya que señala es violatorio de los principios de rigidez constitucional; división y equilibrio de poderes y supremacía constitucional.

En lo que respecta a la rigidez constitucional, señala la Procuraduría General de la República que a diferencia de lo que sucede con las constituciones de otras entidades federativas, la Constitución Federal si previó una regla específica para reformar la de la Ciudad de México, que debe ser aprobada por las dos terceras partes. Dicha cláusula no permite modulaciones no que se adicionen otros requisitos.

Señala que se transgrede la división y equilibrio de poderes, al exigir una mayoría para admitir las iniciativas referidas permitiendo que el partido mayoritario local obstaculice su análisis y discusión. Esto posibilita, además, que se reúnan dos poderes en una sola corporación: el legislativo y el revisor de la Constitución local.

En lo atinente a la supremacía constitucional, la única excepción que la Constitución Local prevé para que una iniciativa se admitida de inmediato y discutida en el mismo periodo se refiere a las que cumplan un mandato derivado de una reforma a la Constitución Federal.

VI. Al respecto la Asamblea Constituyente y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México en sus informes sobre esta materia señalaron que el precepto impugnado si prevé requisitos adicionales a los señalados por la Constitución Federal para reformar la local pero no altera sus instituciones, principios o valores. Por el contrario, los requisitos incorporados tienden a favorecer una verdadera rigidez constitucional. Y destacan también que no se vulnera el principio de supremacía constitucional por facultar al congreso local para discutir y aprobar a la brevedad una reforma que persiga ajustar la Constitución Local al nuevo contenido de la Constitución Federal.

VII. Ahora bien, en el proyecto elaborado por el Ministro Laynez Potisek y votado por unanimidad del Pleno en la sesión pública ordinaria del 28 de agosto de 2018, se argumenta que no es de obsequiarse la afirmación que hace la Procuraduría General de la República, de que el texto del artículo 69, numeral 1 transgrede los principios de rigidez constitucional, supremacía constitucional y división y equilibrio de poderes, por las siguientes reflexiones: se debe reconocer la autonomía de la Ciudad de México en todo lo concerniente a su régimen interior. Si bien la libertad de configuración de que gozan las entidades federativas no es absoluta y se encuentra limitada por los principios y contenidos de la Constitución Federal, lo cierto es que, por regla general, señala el Ministro Laynez, es posible modificar o agregar elementos, requisitos y previsiones para reformar la Constitución de la Ciudad siempre y cuando no se contravengan con los de la Federal.

Continúa señalando el Ministro ponente que el precepto es violatorio de la Constitución por un motivo diverso al señalado por la Procuraduría General de la República y afirma que distorsiona y obstaculiza el procedimiento previsto por ella para la modificación de la Constitución capitalina. A diferencia de las



dos terceras partes que la Constitución Federal exige para que se apruebe una reforma, conforme al numeral objeto de estudio, basta con que la mitad de los diputados presentes decidan desechar las iniciativas sin siquiera haberlas revisado o discutido. Por lo que se considera que este requisito impide que se lleve a cabo el trámite legislativo conforme a lo previsto por la Constitución Federal, para su eventual aprobación de una manera que no es admisible.

En el proyecto del Ministro Laynez Potisek se dispone que con la redacción del numeral 1, del artículo 69 de la Constitución Política de la Ciudad de México "se permite que el partido mayoritario controle o determine por completo la agenda legislativa constitucional, esto es, qué modificaciones pueden ser siquiera discutidas en el congreso de la Capital. Esta situación se verifica si se toma en cuenta que el Congreso local se compone de 66 diputados y que el límite máximo que un partido político puede llegar a tener en dicho órgano (cuarenta diputados) es mayor al número necesario para bloquear o impedir que se admita a discusión una iniciativa (treinta y cuatro diputados, que son la mitad más uno). Esto es, la regla prevista en el numeral 1 efectivamente permite que la fuerza política mayoritaria defina por completo la agenda legislativa."

Destaca del proyecto aludido que en un Estado democrático y de derecho como lo es el nuestro, aunque es válido que la fuerza política mayoritaria pudiera no compartir el contenido, los méritos o la oportunidad de las propuestas legislativas que los diputados minoritarios le hagan llegar, la mera posibilidad de desechar una iniciativa sin analizar o discutir es inadmisibles, en virtud de que la deliberación parlamentaria es uno de los elementos esenciales del procedimiento legislativo, en tanto que son los diputados en su calidad de representantes de los ciudadanos que toman las decisiones colectivas después de haber tenido la oportunidad de participar en un debate abierto a todos, en el que se hayan equilibrado las razones a favor y en contra de las diversas propuestas que se pongan a su consideración.

En razón de lo anterior, es que se considera que con la actual redacción del numeral 1, del artículo 69 de la Constitución Política de la Ciudad de México, se incorpora o institucionaliza un requisito que es abiertamente un obstáculo directo a las posibilidades deliberativas en el Congreso local.

Pero no únicamente se anula el derecho de los diputados minoritarios o independientes, sino que recordemos que también tienen facultad de iniciativa la persona titular de la Jefatura de Gobierno, las alcaldías, el Tribunal de Justicia, los órganos autónomos y los ciudadanos, por lo que permitir la existencia de este requisito para reformar la Constitución local es anular casi de facto el derecho de iniciativa y diluir el sistema de pesos y contrapesos.

Una vez establecidos los antecedentes, se pone a su consideración la siguiente:



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En la tesis doctoral de Luis Felipe Nava Gomar, intitulada "El núcleo de la función representativa parlamentaria: una propuesta para la justicia constitucional mexicana" se señala que: "Las minorías parlamentarias personifican un papel esencial en la construcción de la democracia constitucional: son muestra de pluralismo político y su papel en la labor de control y fiscalización del Gobierno, como de la mayoría parlamentaria, determina el grado "democrático" de la formación de la voluntad estatal. Las minorías parlamentarias son aquellas fuerzas políticas que, gracias al apoyo de los electores, desarrollan su actividad en un Parlamento en una posición de inferioridad numérica. Quedan fuera de esta definición, como señala Paloma Requejo, las minorías que, habiendo participado en el proceso electoral, no han logrado obtener representación política dentro del Parlamento (conocidas también como minorías "extraparlamentarias" y sin que, por ello, no puedan tener en determinados supuestos un protagonismo especial en la vida estatal). Las mayorías y minorías parlamentarias, aunque pueden ser distintos en su fuerza numérica no difieren, como señala Kelsen, en su significado político como tampoco en su potencia social."¹

Alexis de Tocqueville, respecto a las minorías dijo "En la organización de los Poderes de la Unión... [el] principio de la independencia de los Estados triunfó en la formación del Senado y el dogma de la soberanía nacional en la composición de la Cámara de Representantes... De este arreglo resulta que... puede suceder que la minoría de la nación, dominando en el Senado, paralice enteramente las voluntades de la mayoría representadas en la otra Cámara; lo que es contrario al espíritu de los gobiernos constitucionales."²

Lo anterior cobra relevancia, cuando leemos el precepto contenido en el numeral 1, del artículo 69 de la Constitución Política de la Ciudad de México, ya que con esa redacción lo que se hace es callar la voz de las minorías en el Congreso Local. No se debe permitir que las iniciativas de reforma constitucional sean discutidas únicamente las que la mayoría decida. Las minorías tienen una importancia trascendental en la democracia representativa.

La deliberación, dicho por Aristóteles en el Libro Primero de su Tratado sobre las Cosas Políticas, señala que si esta genera la elección y la elección produce los actos del ser humano, entonces la deliberación da cabida al juzgar, con el que, sin indulgencia se honra o se castiga los actos justos o injustos, provechosos o perjudiciales. Si la deliberación es entonces principio, causa primera del pensar, del desear, del actuar y del juzgar humanos, **debe declarársele facultad suprema o soberana**, toda vez que tales actos puedan merecer, están debajo de ella.³

¹ Texto disponible en: <https://eprints.ucm.es/28645/1/T35824.pdf> (29-10-2018)

² MARCOS PATRICIO. Diccionario de la Democracia. Tomo II. Pág. 1775. Ed. Miguel Ángel Porrúa. Senado de la República. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

³ Ídem. Tomo I. Pág. 474



En la exposición de motivos de la iniciativa de reformas a la Constitución Federal, publicada el 6 de diciembre de 1977, se señaló que no se debilitaría el gobierno de las mayorías; pero que con el nuevo sistema (representativo) se ampliaría la representación nacional en tal forma que **el modo de pensar de las minorías se encontrará siempre en las decisiones de las mayorías.**⁴

Al respecto, señalan los autores Carpizo y Carbonell, que la filosofía que vibra en esa exposición de motivos es: gobierno de la mayoría; evitando que las decisiones de ésta se vayan a ver obstaculizadas; pero la mayoría deberá oír y tomar en cuenta a las minorías antes de decidir. Las mayorías son quienes deben gobernar, pero permitiendo la participación política de las minorías, ya que el gobierno que las excluye no es popular. En síntesis "gobierno de mayorías con el concurso de las minorías; libertad, seguridad y justicia en un régimen de leyes que a todos una y a todos obligue."⁵

Para efectos de la presente iniciativa, es menester señalar que el Poder Reformador de la Constitución Federal, en la llamada "reforma política de la Ciudad de México", incluyó en el artículo 122, apartado A, fracción II, quinto párrafo que "Corresponde a la Legislatura aprobar las adiciones o reformas a la Constitución Política de la Ciudad de México y ejercer las facultades que la misma establezca. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma se requiere sean aprobadas por las dos terceras partes de los diputados presentes."

Por otra parte, es preciso destacar que se concuerda con lo expuesto por el Ministro Laynez en cuanto a que no se considera que con el texto vigente del numeral 1, del artículo 69 de la Constitución Política de la Ciudad de México se este vulnerando el principio de rigidez constitucional, entendiendo por este un procedimiento especial y diferente al que se tiene para reformar cualquier otro ordenamiento jurídico, mediante la conformación de lo que comúnmente se conoce como "Constituyente permanente" o "Poder Reformador de la Constitución". Por lo que con el texto vigente por el contrario abona al principio de rigidez constitucional.

Independientemente de lo anterior, el que suscribe concuerda con lo aprobado por unanimidad por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se declara la invalidez de esa porción normativa, pero por las razones de que afecta la democracia deliberativa y la importante participación de las minorías.

Respecto a la deliberación parlamentaria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha manifestado de la siguiente manera:

Época: Décima Época

Registro: 2015322

Instancia: Segunda Sala

⁴ CARPIZO, JORGE y CARBONELL MIGUEL en Derecho Constitucional, Editorial Porrúa. UNAM. Pág. 39

⁵ Ídem. Pág. 40

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 47, Octubre de 2017, Tomo II

Materia(s): Común

Tesis: 2a./J. 133/2017 (10a.)

Página: 1062

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE URGENTE RESOLUCIÓN. LOS VICIOS EN SUS FORMALIDADES NO SON OPONIBLES EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN PLANTEADOS EN EL JUICIO DE AMPARO.

Si bien es factible impugnar una ley o decreto por contravenir los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente por vicios en el proceso de su creación frente a las formalidades que la normativa secundaria correspondiente prevé, lo cierto es que, por virtud de la irradiación del principio de instancia de parte agraviada, los vicios que se expongan contra ese proceso deben repercutir en un derecho que tutele al quejoso o que tenga alguna afectación en su esfera de derechos -directa o indirectamente-, toda vez que sólo así el estudio respectivo y una eventual sentencia protectora podrán justificarse. Ahora, tratándose del procedimiento de urgente y obvia resolución -que implica la dispensa de trámites en la etapa de discusión y aprobación de una ley o decreto-, sus violaciones sólo pueden abordarse desde la consideración del **principio de deliberación parlamentaria, conforme al cual se pugna por el derecho de participación de las fuerzas políticas con representación en condiciones de igualdad y libertad, es decir, de que se permita tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública.** En ese tenor, como ese principio no tutela a los particulares, sino a los grupos parlamentarios, es evidente que al reclamarse leyes o decretos, las eventuales irregularidades en ese procedimiento no tienen un impacto que pueda redundar en los derechos al debido proceso y de legalidad reconocidos por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal y, por ende, no son oponibles en los conceptos de violación planteados en el juicio de amparo. (Énfasis añadido)

Época: Décima Época

Registro: 2006560

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 6, Mayo de 2014, Tomo III

Materia(s): Constitucional

Tesis: IV.1o.A. J/7 (10a.)

Página: 1729

NÓMINAS. EL AUMENTO DE LA TASA O TARIFA DE ESE IMPUESTO, ESTABLECIDA EN EL DECRETO 037, PUBLICADO EL 31 DE DICIEMBRE DE 2012, QUE REFORMÓ EL ARTÍCULO 157 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, ES INCONSTITUCIONAL POR VIOLACIÓN AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE LE DIO ORIGEN.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 11/2011, **conceptualizó el principio de deliberación parlamentaria como "la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto."** Indicó, además, que **"está estrechamente vinculado con la esencia y valor de la democracia, como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos caracterizados por el pluralismo político, como es el caso de México y de la mayor parte de las democracias contemporáneas. ... Es precisamente el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública, lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo y a la necesidad de imponer su respeto."** En esos términos, al considerar que el artículo 136, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León establece como regla del procedimiento legislativo, que ante un empate en la reforma sujeta a votación, se desahogue una votación nominal (que consiste en la participación individual de los miembros de la legislatura, poniéndose de pie, diciendo en voz alta su nombre, apellido y expresando la afirmativa o la negativa sobre la propuesta de reforma sometida a votación), es claro que si en la discusión de la reforma al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado, que propuso aumentar del 2% al 3% la tasa impositiva, ocurrió un empate, el Congreso no debió volver a votar en lo general la propuesta, junto con otros preceptos puestos también a discusión, pues debió proceder a votar en exclusiva la reforma del artículo 157 de manera nominal. Por tanto, al no atender el procedimiento legislativo previsto, es claro que la modificación al mencionado artículo 157 es inconstitucional por no haber cumplido con el principio de deliberación y participación parlamentaria, ya que se impidió, en perjuicio del



gobernado, **cumplir con uno de los elementos esenciales de la democracia en nuestro sistema de gobierno representativo y popular que establecen los artículos 39 y 40 de la Constitución Federal. En efecto, es a través de la deliberación pública, como los ciudadanos, con el actuar de sus representantes, toman las decisiones colectivas en un debate abierto, que es propio de la democracia y cuya expresión culminatoria da la regla de acatamiento para la mayoría.** De manera que la voluntad parlamentaria, al ser restringida por las omisiones en el desarrollo de la votación, se constituye en una violación a las formalidades del procedimiento legislativo que afecta los referidos principios y derechos constitucionales, sin los cuales no puede tener validez la aprobación de las normas. (Énfasis añadido)

De la lectura de esas dos jurisprudencias emitidas por nuestro máximo Tribunal, se colige que la deliberación parlamentaria es de gran importancia dentro del proceso legislativo, más aun tratándose de una reforma constitucional y en un Estado democrático y de derecho como lo es nuestra Nación. Por lo que desechar las iniciativas de reformas a la Constitución Política de la Ciudad de México, sin siquiera entrar a su análisis, discusión y deliberación atendiendo a los intereses de las mayorías y cancelando la posibilidad de que se expresen las minorías, es una clara vulneración al proceso legislativo de reformas a la Constitución Política de la Ciudad de México.

En ese sentido, el propósito fundamental de la presente iniciativa de reformas al numeral 1, del artículo 69 de la Constitución Política de la Ciudad de México es garantizar la pluralidad y el respeto a las minorías en los procesos deliberativos del Congreso de la Ciudad de México y se elimina la redacción vigente que es claramente contraria a la democracia.

A fin de que estas modificaciones propuestas sean identificadas con claridad, se elaboró el siguiente cuadro comparativo:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
---------------	-----------------



I LEGISLATURA

<p style="text-align: center;">Artículo 69 Reformas a la Constitución</p> <p>Esta Constitución podrá ser reformada o adicionada en cualquier tiempo, de conformidad con lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Las reformas que se propongan, para ser admitidas a discusión, requerirán cuando menos el voto de la mayoría de los miembros presentes del Congreso.2. Una vez admitidas las iniciativas de adiciones o reformas, se publicarán y circularán ampliamente con extracto de la discusión.3. Las iniciativas de reforma o adición admitidas, podrán ser votadas a partir del siguiente periodo en el que se presentaron.4. Para que las adiciones o reformas admitidas sean aprobadas, se requerirá el voto de las dos terceras partes de las y los miembros presentes del Congreso de la Ciudad.	<p style="text-align: center;">Artículo 69 Reformas a la Constitución</p> <p>Esta Constitución podrá ser reformada o adicionada en cualquier tiempo, de conformidad con lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none">1. El derecho de presentar iniciativas de reforma a esta Constitución es irrestricto para quienes, en los términos de la misma cuentan, con facultades para dicho fin.2. Una vez presentadas las iniciativas de referencia, se publicarán y circularán ampliamente en los órganos de difusión oficiales del Congreso.3. Las iniciativas de reforma podrán ser discutidas y votadas a partir del siguiente periodo en que se presentaron.4. Para que las adiciones o reformas sean aprobadas, se requerirá el voto de las dos terceras partes de las y los miembros presentes del Congreso de la Ciudad.
---	--

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto respetuosamente a la consideración de esta H. Soberanía, el siguiente proyecto de

DECRETO

ÚNICO. Se reforma el artículo 69, numerales 1, 2, 3 y 4 de la Constitución Política de la Ciudad de México, para quedar como sigue:

Artículo 69

Reformas a la Constitución

Esta Constitución podrá ser reformada o adicionada en cualquier tiempo, de conformidad con lo siguiente:

- 1. El derecho de presentar iniciativas de reforma a esta Constitución es irrestricto para quienes, en los términos de la misma, cuenten con facultades para dicho fin.**
- 2. Una vez presentadas las iniciativas de referencia, se publicarán y circularán ampliamente en los órganos de difusión oficiales del Congreso.**
- 3. Las iniciativas de reforma podrán ser discutidas y votadas a partir del siguiente periodo en que se presentaron.**
- 4. Para que las adiciones o reformas sean aprobadas, se requerirá el voto de las dos terceras partes de las y los miembros presentes del Congreso de la Ciudad.**
- 5. a 6...**

TRANSITORIOS

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

SEGUNDO. En un término no mayor a noventa días, el Congreso de la Ciudad de México deberá realizar las adecuaciones normativas necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto por la presente reforma Constitucional.

Dado en el Palacio Legislativo de Donceles, Ciudad de México, al 8 de noviembre de 2018.



GUILLERMO LERDO DE TEJADA SERVITJE
DIPUTADO