



**CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, II LEGISLATURA
DIP. ALBERTO MARTÍNEZ URINCHO**

Ciudad de México, a los 04 días de noviembre de 2021

**DIP. HECTOR DÍAZ POLANCO
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE
MÉXICO II LEGISLATURA.**

P R E S E N T E.

Quien suscribe, **Alberto Martínez Urincho**, diputado integrante del Grupo Parlamentario de Morena en el Congreso de la Ciudad de México, II Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 122, Apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 29, 30, numeral 1, inciso b), de la Constitución Política de la Ciudad de México; 4° fracción XXI y 12 fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; 5, fracción I, 79 fracción VI, 82, 95, fracción II, y 96 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, me permito presentar la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN I, II IV, V Y ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 332 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, PARA DEROGAR FORMALIDADES Y AJUSTAR A LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL EL TRÁMITE LEGISLATIVO EN COMISIONES**, para quedar como sigue:

I. Denominación del proyecto de ley o decreto; INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN I, II IV, V Y ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 332 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, PARA DEROGAR FORMALIDADES Y AJUSTAR A LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL EL TRÁMITE LEGISLATIVO EN COMISIONES

II. Objetivo de la propuesta;

Reformar diversas fracciones del Artículo 332 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México que contiene varias formalidades que no tienen base constitucional en el procedimiento para reformar a la Carta Magna Local.

III. Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver y la solución que se propone;

Primero. - Las Constituciones modernas tienen, entre otras funciones, las de prever y regular el funcionamiento de los controles del poder político.

Cumple la Constitución con varios fines: es elemento de cohesión y unidad de un Estado, y norma su organización y funcionamiento, así como los derechos de los individuos que les otorga.

Carl Schmitt sostiene que la Constitución de un Estado contiene dos elementos: la protección a la libertad individual frente al Estado, y un elemento político del que procede la forma de gobierno. Afirma que, a su vez, la libertad se deduce de dos principios: el de distribución, en virtud del cual el poder del Estado se divide y encierra en un sistema de competencias circunscritas (conocido como



**CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, II LEGISLATURA
DIP. ALBERTO MARTÍNEZ URINCHO**

división de poderes), y el principio de organización, que pone en práctica el de distribución (son frenos y controles recíprocos).¹

Segundo. - Ferdinand Lasalle dice que la Constitución es igual a los factores reales de poder de un país; dichos factores son ciertamente relevantes por ser decisivos para la estructura y funcionamiento de un Estado, así como para mantener vigente el orden jurídico.

La Constitución en sus orígenes sí puede reflejar los factores de poder que llevaron a su elaboración, pero conforme transcurre el tiempo, la situación de un Estado cambia, alejándose de la realidad que la Constitución regula. Esto no es lo ideal, pero sí es en cambio la realidad que enfrentamos. Por ello es que es incorrecto identificar a la Constitución con los factores reales de poder, porque eliminaría su calidad de permanencia al tener que adecuarse constantemente a una realidad cambiante, por lo que no podría sostenerse tampoco la seguridad jurídica que debe proporcionar.

Por otra parte, los factores reales de poder también cambian con el transcurso del tiempo y se manifiestan en las reformas constitucionales.²

Tercero. - “Constituciones flexibles y constituciones rígidas” es un estudio de teoría jurídica escrito por el irlandés James Bryce (1838-1922).

Bryce realiza en “Constituciones flexibles y constituciones rígidas” un análisis sobre los distintos modelos de constitución que habían sido utilizados por diferentes estados hasta entonces. Para realizar el estudio usa un método comparativo y se apoya en tres constituciones por su longevidad: la constitución de la República de Roma, la constitución de Reino Unido y la constitución estadounidense.³

Antes de comenzar en profundidad el análisis de las constituciones trata de establecer un criterio en torno al cual poder establecer categorías que permitan unir grupos de constituciones bajo unos rasgos comunes. El primer criterio que se plantea Bryce es el de separarlas por el clásico derecho escrito y derecho no escrito. Sin embargo, no le parece una característica adecuada pues si bien el derecho no escrito siempre deriva de las costumbres es posible que posea algunos estatutos escritos, mientras que todo derecho escrito deja algunos aspectos a la interpretación del jurista, por lo que con su decisión se genera jurisprudencia, costumbre, que es una forma de derecho no escrito. Esta denominación sirve para establecer el *Common Law* anglosajón y el *Statute Law* continental, pero no es fiable debido a que con el paso de los años ambos tipos de derecho adoptan elementos del otro y es difícil establecer diferencias.

Otro criterio que plantea es en función del papel que tenga la constitución dentro de la jerarquía normativa. Así, hay estados donde la constitución está al mismo nivel que las otras leyes del país, esto se da principalmente en países de *Common Law*, mientras que los ejemplos de constituciones que están en la cúspide del sistema normativo son los estados con *Statute Law*. ¿Valdría este criterio como eje vertebrador de la comparación? Para Bryce no, considera que en los estados del *Common Law* es muy difícil determinar que leyes estatales forman parte de la constitución y cual no, obviamente los reglamentos municipales y las leyes regionales no forman parte de ella, pero leyes

¹ “Supuestos constitucionales del control”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pág. 51. Ver: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2749/6.pdf>, 30 de octubre de 2021.

² Ibídem. Pág. 52.

³ Constituciones flexibles y rígidas de Bryce, ver: <https://muchomasalladelmuro.blogspot.com/2012/05/y-saliendo-entre-las-puertas-de-la.html>, 22 de octubre de 2021.



**CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, II LEGISLATURA
DIP. ALBERTO MARTÍNEZ URINCHO**

de carácter estatal podrían pertenecer, o no, a la constitución en función de leves matices, por lo que no es un criterio que permita determinar a que categoría pertenece una u otra constitución. Además, al tener las leyes del *Common Law* el mismo nivel que la constitución y no ser fácilmente identificables estas son aprobadas por las distintas cámaras representativas, mientras que una constitución estatutaria suelen tener que ser aprobadas por cámaras representativas confeccionadas específicamente para eso (Asamblea Nacional Francesa, Cortes constitutivas) e incluso ser refrendadas por el pueblo.

Al llegar a este punto Bryce detecta que los criterios que el mismo se había planteado anteriormente son difíciles de identificar, pero que tienen un denominador común, las constituciones antiguas, como las anglosajonas y la romana, están de un lado (derecho consuetudinario, no escrito, del mismo nivel que las otras leyes y aprobadas por cámaras representativas con normalidad), mientras que las más modernas, están del otro, (derecho estatutario, escrito, con superioridad normativa, refrendadas por el pueblo o por cámaras formadas específicamente para ello). Por lo tanto, Bryce comienza una búsqueda para establecer un criterio jurídico que pueda dejar a un lado a las más antiguas y al otro a las más modernas, que sea fácilmente detectable y que no sea afectado por matices o pequeñas cuestiones.

Finalmente, Bryce considera que el principio divisor de las constituciones va a ser su flexibilidad, no lo considera como el criterio perfecto, pero sí el más fiable de todos los que ha tenido en cuenta. Las constituciones flexibles, las más antiguas, se adaptan al contexto socioeconómico y es fácilmente alterable sin perder sus características principales mientras que las rígidas, más modernas, tienen una estructura fija que las hace rígidas y está protegida por numerosos métodos.

Los estados que poseen una constitución flexible en la época en la que escribe el autor son Reino Unido, Hungría e Italia y tuvieron como precedentes las constituciones de las polis griegas, la de Cartago y la de Roma. En las constituciones flexibles no existe técnicamente una constitución, aunque parezca una paradoja, ya que no es posible determinar que ley es de tipo constitucional y cual no al estar todas al mismo nivel, por lo que hay que decir que el conjunto de leyes que definen y distribuyen los poderes del gobierno, la creación de las autoridades públicas y los derechos y libertades civiles son la constitución de dicho estado. Por otro lado, el resto de estados poseen constituciones más o menos rígidas, siendo el mayor ejemplo de estas la de EE.UU.

Para realizar la comparación Bryce va desarrollando distintos puntos y ejemplificando con los dos tipos de constitución. El primer punto es el del origen de las constituciones flexibles y rígidas.

Las constituciones flexibles son las más antiguas, esto es debido a que son más compatibles con sociedades arcaicas con pocas o ninguna estructura administrativa ni institución. Debido a esa ausencia de entramado administrativo la ley recaía en la costumbre, que es la que generó las escasas instituciones existentes en esa sociedad. Este tipo de constitución por tanto aparece en pequeñas comunidades, ya sean urbanas como las ciudades-estado griegas o rurales como la Inglaterra medieval. Estas comunidades se organizaban a través de asambleas, ya fuesen por méritos o renta como en la Edad Media o democrática con distintos grados de participación como en la Grecia clásica. Estas asambleas creaban las leyes, ya fuesen fundamentales o iniciativas para el día a día de la comunidad. Como sólo había una institución legislativa todas las leyes que esta creaba se situaban al mismo nivel, por lo que no existían diferencias entre las leyes fundamentales de la



**CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, II LEGISLATURA
DIP. ALBERTO MARTÍNEZ URINCHO**

comunidad y las leyes circunstanciales. En base a esto, las constituciones flexibles se originan a partir de un conjunto diverso de leyes que condicionaban las bases del funcionamiento del gobierno.⁴

Cuarto. – Al respecto, hay que precisar que persiste un criterio erróneo sobre la rigidez constitucional en la Ciudad de México y no tiene base constitucional.

Ello es demostrable:

- a) Al igual que la Constitución Federal, como las constituciones locales, se prevé que para su reforma deban aprobarse por las dos terceras partes de los **integrantes presentes**. A nivel federal, por supuesto, esta votación se realiza en cada una de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión.
- b) Además de ello, en lo federal, las reformas constitucionales **se aprueban por la mayoría de las Legislaturas de las entidades federativas**. Ahora bien, en lo referente a las reformas constitucionales en las entidades federativas, además de la votación calificada de dos terceras partes de los integrantes presentes, **deben ser aprobadas por la mayoría de los ayuntamientos que integran la entidad**.
- c) **Ahora bien, el texto constitucional del Artículo 69 de la Carta Magna Local establece que:**

“Reformas a la Constitución

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

- 1. **(Se deroga)**
- 2. **Las iniciativas de adiciones o reformas, se publicarán y circularán ampliamente.**
- 3. **Las iniciativas de reforma o adición, podrán ser votadas a partir del siguiente periodo en el 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. Sólo el Congreso, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá disponer la celebración del referéndum sobre las reformas aprobadas a esta Constitución.

Una vez aprobadas las adiciones, reformas o derogaciones constitucionales, el Congreso hará la declaratoria del inicio del procedimiento del referéndum.

En su caso, el referéndum se realizará en la fecha que establezca el Congreso de la Ciudad.

Cuando la participación total corresponda, al menos, al treinta y tres por ciento de las y los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el referéndum será vinculante.

⁴ Ibídem.



**CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, II LEGISLATURA
DIP. ALBERTO MARTÍNEZ URINCHO**

La Sala Constitucional de la Ciudad de México, en los términos que determine la ley, será competente para substanciar y resolver sobre las impugnaciones que se presenten en el desarrollo del procedimiento de referéndum.

6. En el caso de las adecuaciones derivadas de un mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podrán ser aprobadas en el mismo periodo.

Como se observa, en el trámite legislativo para reformar la Constitución Local e independientemente del procedimiento de referéndum, se **distinguen tres formalidades esenciales**:

1. **Las iniciativas de adiciones o reformas, se publicarán y circularán ampliamente.**
2. **Las iniciativas de reforma o adición, podrán ser votadas a partir del siguiente periodo en el que se presentaron.**
3. **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.**

Al respecto, la formalidad prevista en la fracción V del Artículo 332 del Congreso de la Ciudad de México no tiene base constitucional, que precisa:

“V. La o las Comisiones unidas presentarán su dictamen en el siguiente periodo de sesiones del que fue presentada. Se requerirá de la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes para su aprobación.”

Por lo que respecta a la presentación del dictamen sobre reformas constitucionales se subsume en el espíritu de la fracción IV del mismo artículo.

Por lo que se refiere a la aprobación del dictamen por las dos terceras partes de sus Integrantes (Comisión o Comisiones) es evidente que no tiene sustento constitucional dicha formalidad obstaculiza que las propuestas de reforma constitucional se analicen y discutan en el Pleno del Poder Legislativo. Ello, presupone que un dictamen no pueda ser analizado o discutido lo que es inadmisibles en un Estado democrático y de derecho y **mal logra la deliberación parlamentaria, que es uno de los elementos esenciales del procedimiento legislativo**

Además de ello, **persiste una evidente antinomia** con el propio Artículo 105 del Reglamento que señala que:

Artículo 105. ...

El dictamen será válido sólo cuando la Comisión o Comisiones discutan un asunto en sesión y éste se apruebe, por mayoría de los presentes.

...

Quinto. - Ante la declaración de invalidez que realizó la SCJN a través de la Acción de Inconstitucionalidad Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 promoventes: Morena, Partido Nueva alianza, Procuraduría General de la República y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, **“APARTADO C IMPUGNACIONES**



CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, II LEGISLATURA
DIP. ALBERTO MARTÍNEZ URINCHO

RELACIONADAS CON EL ALCANCE DE LA LIBERTAD CONFIGURATIVA DE LA CIUDAD DE MÉXICO RESPECTO A SU RÉGIMEN Y ORGANIZACIÓN INTERIORES, 2. Requisitos de Reforma a la Constitución”, Artículo 69, es necesario regularizar constitucionalmente el texto normativo del Artículo 332 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, ya que actualmente señala el Artículo 69 de la Constitución Local:

“Reformas a la Constitución

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

1. **(Se deroga)**
2. **Las iniciativas de adiciones o reformas, se publicarán y circularán ampliamente.**
3. **Las iniciativas de reforma o adición, podrán ser votadas a partir del siguiente periodo en el 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. Sólo el Congreso, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá disponer la celebración del referéndum sobre las reformas aprobadas a esta Constitución.

Una vez aprobadas las adiciones, reformas o derogaciones constitucionales, el Congreso hará la declaratoria del inicio del procedimiento del referéndum.

En su caso, el referéndum se realizará en la fecha que establezca el Congreso de la Ciudad.

Cuando la participación total corresponda, al menos, al treinta y tres por ciento de las y los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el referéndum será vinculante.

La Sala Constitucional de la Ciudad de México, en los términos que determine la ley, será competente para substanciar y resolver sobre las impugnaciones que se presenten en el desarrollo del procedimiento de referéndum.

6. En el caso de las adecuaciones derivadas de un mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podrán ser aprobadas en el mismo periodo.



**CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, II LEGISLATURA
DIP. ALBERTO MARTÍNEZ URINCHO**

Sexto. – Para lograr la regularidad constitucional es necesario atender los razonamientos de SCJN, particularmente en el verbo **“admitir”** a lo largo de las fracciones del Artículo 332 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México.

IV. Razonamientos sobre su constitucionalidad y convencionalidad;

Es importante precisar, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017promovientes: Morena, Partido Nueva alianza, Procuraduría General de la República y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, **“APARTADO C IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON EL ALCANCE DE LA LIBERTAD CONFIGURATIVA DE LA CIUDAD DE MÉXICO RESPECTO A SU RÉGIMEN Y ORGANIZACIÓN INTERIORES, 2. Requisitos de Reforma a la Constitución”, Artículo 69**, se señala lo siguiente:

La Procuraduría General impugnó el artículo 69, numerales 1, 3 y 6 de la Constitución capitalina que establecen, como parte del procedimiento de reforma de la propia Constitución, que las iniciativas que se presenten: (i) sean aprobadas por mayoría de votos de los miembros presentes **para ser admitidas** a discusión (numeral 1), y (ii) **podrán ser votadas a partir del periodo siguiente al que se presentaron, salvo que se trate de adecuaciones** derivadas de un mandato de la Constitución Federal, caso en el que serán admitidas de inmediato y se podrán discutir en el mismo periodo (numerales 3 y 6). Estima que lo anterior es contrario a los artículos 49 y 122, apartado A, fracción II, párrafo quinto, constitucionales porque violan los principios de:

- a) Rigidez constitucional. A diferencia de lo que sucede con las constituciones de otras entidades federativas, la Constitución Federal sí previó una regla específica para reformar la de la Ciudad de México (aprobación por dos terceras partes). Dicha cláusula no permite modulaciones ni que se adicionen otros requisitos.
- b) División y equilibrio de poderes. Al exigir una mayoría para **admitir las iniciativas referidas** se permite 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.
- c) Supremacía constitucional. La única excepción que la Constitución local prevé para que una iniciativa sea 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. Sin embargo, se dejaron fuera las iniciativas que busquen ajustarla a las modificaciones que se realicen a las leyes generales que forman parte del “orden constitucional”.

En tal sentido, la Corte razonó lo siguiente:

- a) “Finalmente, procedemos a analizar si el precepto viola la división de poderes. La Procuraduría señala que dicha transgresión deriva de que el partido mayoritario podría bloquear o impedir, si quisiera, la discusión de una iniciativa de reforma a la Constitución local, toda vez que **el numeral 1 del artículo impugnado le permitiría desecharla sin darle trámite”**
- b) “Coincidimos en que tal precepto es violatorio de la Constitución Federal, pero por un motivo diverso, dado 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



CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, II LEGISLATURA
DIP. ALBERTO MARTÍNEZ URINCHO

de estudio, **basta con que la mitad de los diputados presentes decidan desechar las iniciativas sin siquiera haberlas revisado o discutido. Consideramos que este requisito impide 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.**”

- c) No obstante, el numeral en estudio **permite que el partido mayoritario pueda desechar tales iniciativas sin siquiera discutirlos.** Esta situación permite que “legalmente” sea posible diluir los mecanismos referidos (esto es, tanto el diálogo entre poderes y órganos a nivel local, como el ejercicio de deliberación democrática y la participación ciudadana).
- d) “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, consideramos que la mera posibilidad de desechar **una iniciativa sin analizar o discutir su contenido es inadmisibles en un Estado democrático y de derecho. Como lo hemos señalado en diversos precedentes, 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 los 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”.

Por ello, que la SCJN **declaró inválido el numeral 1** del Artículo 69 de la Constitución Local que señalaba:

“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.”

V. Ordenamientos a modificar;

Se reforman las fracciones I, II, IV, V y último párrafo del Artículo 332 del Congreso de la Ciudad de México

VI. Texto normativo propuesto;

ÚNICO. – Se reforman las fracciones I, II, IV, V y último párrafo del Artículo 332 del Congreso de la Ciudad de México, para quedar como sigue:

Artículo 332. ...

I. Se deroga.

II. Las iniciativas de adiciones o reformas, se publicarán y circularán ampliamente con extracto de la discusión y la o el Presidente las turnará a la o las Comisiones respectivas para su dictamen, asimismo ordenará su publicación y circulación amplia con extracto de la discusión;

III. ...

IV. Las iniciativas de reforma o adición, podrán ser votadas a partir del siguiente periodo en el que se presentaron;

V. Se deroga.



**CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, II LEGISLATURA
DIP. ALBERTO MARTÍNEZ URINCHO**

Para que las **adiciones o reformas sean aprobadas**, se requerirá el voto de las dos terceras partes de las y los Diputados integrantes presentes del Congreso.

VII. Artículos transitorios;

Primero. - Remítase a la Jefa de Gobierno para su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

Segundo. - El presente Decreto entrará en vigor al momento de su aprobación por el Pleno del Congreso la Ciudad de México.

VIII. Lugar, fecha, nombre y rúbrica de quienes la propongan.

Ciudad de México, a 04 de noviembre de 2021.

Atentamente

Alberto Martínez Urincho

Diputado Alberto Martínez Urincho.