

el | cotidiano | 203

Revista de la realidad mexicana actual



EDICIONES
EON

Universidad
Autónoma
Metropolitana



Casa abierta al tiempo Azcapotzalco

ISSN 0186-1840
mayo-junio, 2017
año 32, \$35.00



Presentación

Contra reloj y augurios adversos, el 31 de enero de 2017 se firmó la primera Constitución Política de la Ciudad de México. Esa misma noche se hizo la declaratoria de expedición correspondiente y se remitió la nueva Carta Magna para su publicación, todo conforme a los tiempos establecidos en el Decreto Constitucional del 29 de enero de 2016 en materia de reforma política de la Ciudad de México.

En este número, *El Cotidiano* presenta un conjunto de voces y experiencias de diputadas y diputados integrantes de una peculiar Asamblea Constituyente que se rigió por los principios del parlamento abierto. Ellas y ellos, con sus aportaciones y su intenso trabajo durante cinco meses, contribuyeron a la redacción del texto final de la Constitución de la Ciudad de México.

El proyecto del que partieron los constituyentes fue el presentado por Miguel Ángel Mancera, jefe de Gobierno de la Ciudad, redactado por el “Grupo de Notables”: mujeres y hombres destacados por sus trayectorias intelectuales y logros profesionales, especialistas en diferentes ámbitos, de los que formó parte el Dr. Salvador Vega y León, rector general de la Universidad Autónoma Metropolitana.

Nuestra convocatoria para esta sinfonía de voces fue plural. Queríamos registrar, en esta que es la primera compilación de artículos de diputadas y diputados constituyentes, las coincidencias y diferencias entre las visiones, aspiraciones y posturas político-ideológicas de todas las fuerzas políticas que se expresaron en los intensos y apasionados debates que tuvieron lugar en el Palacio de Minería y en la Casona de Xicoténcatl, antigua sede del Senado. También queríamos destacar el logro del quehacer político, el gran consenso que representó la promulgación de la Carta Magna de la Ciudad de México, considerando que su aprobación requería del voto de las dos terceras partes de los constituyentes.

Pero los “idus de marzo”, con vientos de 2018, quebraron los pactos y trajeron los tiempos de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad promovidas por la Presidencia de la República por medio de su consejero jurídico, por la Procuraduría General de la República, por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, por el senador Pablo Escudero Morales, presidente del Senado, y por los partidos Nueva Alianza y Morena. Estas acciones han encendido nuevamente los debates sobre los alcances de la nueva Constitución. La resolución con la que ya se cuenta es de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que determinó que la Constitución de la Ciudad de México no debe someterse a ejercicio de democracia directa como el plebiscito.

La democratización de la Ciudad de México, el reconocimiento de su autonomía y la ampliación de derechos a sus habitantes han recorrido un largo y sinuoso camino, plagado de enfrentamientos políticos y sociales. La expedición de su primera Constitución, que se da en un contexto de tensiones y conflictos más amplios y profundos, no podía ser la excepción. Por un lado, asistimos al ocaso del gobierno que reinstaló al PRI en Los Pinos y que, se suponía, llegaba para propiciar otra prolongada estancia del priismo en el poder. Sin embargo, el “Momento Mexicano” animado por las reformas estructurales se desdibujó aceleradamente, dando curso a una intensa disputa con miras a la contienda electoral de 2018.

En el “cierre de filas” de los sectores más conservadores del bloque en el poder, y dentro de sus previsiones y cálculos político-electorales, era inadmisibles un referente con el espíritu, la visión y las normas plasmadas en la Constitución de la Ciudad de México debido a sus inevitables repercusiones nacionales. Había que empañar el logro político expresado en la nueva Constitución y exaltar los logros del partido gobernante envueltos en las obras del Gobierno Federal, como lo escuchamos actualmente en la campaña que se que difunde en medios de comunicación: “Los capitalinos también ven los resultados del PRI en la Ciudad de México”.

Por otro lado, asistimos al fin de un ciclo en la capital del país, que va del triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas como jefe de gobierno en 1997 a las elecciones de 2015, que abrieron la puerta para una nueva pluralidad política y distribución del poder provocada fundamentalmente por el enfrentamiento entre las izquierdas partidistas y no por el avance de una oposición proveniente del PRI o del PAN.

La nueva Constitución es, a la vez, expresión del fin de este ciclo y base fundacional de una nueva etapa en la Ciudad de México, en la que se definirán una nueva correlación de fuerzas, una nueva articulación entre éstas y los diversos sectores sociales con sus distintos intereses, demandas y expectativas, y en la que se acentuará una inédita distribución del poder por efecto de nuevas instituciones como las alcaldías, el Congreso local y el Cabildo de la ciudad.

En la capital, sin duda, se avecina también una intensa confrontación electoral en 2018, y en ella la nueva Constitución será un aspecto insoslayable en el debate que las distintas fuerzas sostendrán en busca del consenso y la hegemonía. Las leyes reglamentarias del texto constitucional, que ya elabora la Asamblea Legislativa, determinarán el escenario y las normas que regirán la competencia electoral.

El debate abierto por las controversias constitucionales ha propiciado una difusión y una participación sobre el texto constitucional como no se había tenido en meses anteriores. A pesar de las múltiples consultas y reuniones que se tuvieron con distintas organizaciones sociales, instituciones educativas y especialistas para la elaboración del proyecto que presentó el jefe de Gobierno, de las múltiples iniciativas ciudadanas que se turnaron a la Asamblea Constituyente, y de las consultas que se realizaron a los pueblos originarios y comunidades indígenas residentes, la Reforma Política de la Ciudad ha tenido un déficit democrático y de legitimidad si consideramos la integración de la Asamblea Constituyente, el bajo porcentaje que alcanzó la votación para elegir a sus integrantes y la escasa difusión que se le dio a este proceso en los medios masivos de comunicación.

Hoy se multiplican los debates, seminarios, foros en universidades y círculos ciudadanos, entrevistas y artículos en medios de comunicación. Incluso una de las estrategias de defensa de la Constitución, impulsada por un grupo de constituyentes, es la difusión masiva de su contenido.

Efectivamente, se requiere que la ciudadanía visualice que la nueva Constitución ofrece respuestas para los grandes problemas estructurales de la ciudad; por ejemplo, el incontrolado y voraz desarrollo inmobiliario que ha propiciado un enorme y extendido descontento social, el suministro de agua, la seguridad pública, la mejora en los servicios urbanos, la movilidad, el medio ambiente, la definición de los criterios sobre la privatización de la gestión y el espacio público, y la superación del esquema antidemocrático de clientelismo electoral.

Si la reforma política de la Ciudad de México fue posible por un pacto entre las élites de los partidos políticos firmantes, la defensa y reivindicación de los mejores principios plasmados en la nueva Constitución tiene que rebasar el círculo político y conectar con la gran mayoría de los ciudadanos para otorgarle a la nueva Carta Magna la legitimidad con la que debe nacer, así como el reconocimiento y el respaldo de la comunidad política sobre la cual proyecta el conjunto de sus normas, contribuyendo así a la fortaleza de las nuevas instituciones.

Seguramente por este contexto de turbulencia, lamentablemente no contamos con la participación de constituyentes del Partido Revolucionario Institucional ni del Partido Encuentro Social ni de los que fueron designados por el Ejecutivo federal, a pesar de que cuando se les invitó, aceptaron participar en esta publicación. Lo mismo sucedió con algunos destacados constituyentes del Partido Acción Nacional, por lo que reconocemos la participación de quien fue su coordinador, Santiago Creel Miranda.

Asimismo, expresamos nuestro agradecimiento a las y los demás constituyentes que con sus valiosas aportaciones han hecho posible la publicación de este número que da cuenta de un acontecimiento histórico para la Ciudad de México:

Alejandro Encinas Rodríguez, presidente de la Mesa Directiva; Bernardo Bátiz y Vázquez, coordinador del Grupo Parlamentario de Morena; Dolores Padierna Luna, coordinadora del Grupo Parlamentario del PRD; Porfirio Muñoz Ledo, actor fundamental de la Reforma Política de la Ciudad de México y coordinador de la Mesa de Armonización; Bertha Luján Uranga, secretaria de la Mesa Directiva, integrante del Grupo Parlamentario de Morena.

Mayela Delgadillo Bárcena, Grupo Parlamentario de Morena; Nelly Juárez Audelo, Grupo Parlamentario del PRD; Clara Jusidman Rapoport, vicecoordinadora del Grupo Parlamentario Constitucionalista; Alejandra Moreno Toscano, Grupo Parlamentario de Nueva Alianza.

Raúl Bautista González, presidente de la Comisión de Ciudadanía, Ejercicio Democrático y Régimen de Gobierno, Grupo Parlamentario de Morena; Héctor Bonilla Rebentun, Grupo Parlamentario de Morena; Jaime Cárdenas Gracia, Grupo Parlamentario de Morena; René Cervera García, Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano; Jesús Ortega Martínez, Grupo Parlamentario del PRD; Miguel Ángel Velázquez Muñoz, Grupo Parlamentario Constitucionalista.

Además, enriquecen este número, por un lado, las contribuciones del Dr. Manuel Granados Covarrubias, consejero jurídico y de servicios legales de la Ciudad de México, quien tuvo la responsabilidad de la Secretaría Técnica del grupo de trabajo que elaboró el proyecto de Constitución que fue entregado al Constituyente, y que es coordinador y portavoz del Gobierno de la Ciudad en la defensa jurídica de la Carta Magna capitalina. Por otro, la aportación del Dr. Julio Moguel Viveros, que con su amplio conocimiento en el tema de los derechos de los pueblos originarios y comunidades indígenas residentes, arroja luz sobre una de las cuestiones más complejas y relevantes de la Constitución, y nos acerca a una realidad que parece distante para la mayoría de los habitantes de la ciudad. Y, finalmente, cierra el número el artículo de David Campos, quien ofrece una reflexión profunda, desde una perspectiva nacional, acerca de cuatro temas clave de la agenda pública: un nuevo contrato social, la función del Estado, el desarrollo sustentable y el orden político, con sus respectivas propuestas de política pública.

A través de esta diversidad de visiones, podremos percibir el espíritu que animó a los constituyentes. Encontraremos recuentos del largo camino recorrido para llegar a la aprobación de la Constitución de la Ciudad de México, visiones que enfatizan los logros y alcances del texto constitucional, pero también análisis que critican aspectos puntuales y asignaturas pendientes de las normas promulgadas. Seguramente, en la exposición de los aspectos más avanzados y progresistas de la Constitución se encontrarán también las claves y los motivos de las impugnaciones posteriores.

Por lo pronto, en el proceso abierto por las impugnaciones, constituyentes de Morena, del PRD, del grupo constitucionalista designado por el Jefe de Gobierno, de Nueva Alianza, de Movimiento Ciudadano y algunos de Acción Nacional, todos encabezados por el senador Alejandro Encinas en su calidad de presidente de la Mesa Directiva, han emprendido la defensa de la Constitución. Entregaron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación un recurso para que reconozca a la Asamblea Constituyente como el órgano que debe responder las controversias y acciones de inconstitucionalidad y no transferir ese carácter a la Asamblea Legislativa ni al Ejecutivo local. Habrá que esperar las resoluciones de la Corte.

Afonso Revilla Basurto
Coordinador del número

Constitución de la Ciudad de México: máxima jerarquía a los derechos humanos

María de los Dolores Padierna Luna*

La Asamblea Constituyente trabajó contra viento y marea y entregó en tiempo y forma la Constitución de la Ciudad de México. A la luz de las impugnaciones presentadas en el mes de marzo, es claro que no existía la intención, de parte del gobierno y del PRI, de respetar el voto de sus diputados. Los recursos presentados por la Presidencia de la República y la PGR se suman a un camino que siempre estuvo lleno de obstáculos; lo que busca el gobierno federal no es la armonización de las constituciones locales y federal, ni hacer ajustes de forma, sino echar abajo los avances en materias de eutanasia, matrimonios igualitarios, eliminación del fuero político, revocación de mandato y plebiscito, entre otros.

El 5 de febrero de 2017, día en que se promulgó la Constitución de la Ciudad de México, muchos celebramos el logro de un trabajo intenso de la Asamblea Constituyente, que aprobó, en contra de todos los pronósticos, un nuevo pacto fundamental que incorpora más de 50 derechos y obligaciones para los capitalinos.

Entre quienes celebraron este logro estuvo el decano de los constituyentes, el priista Augusto Gómez Villanueva, designado por el presidente de la República, Enrique Peña Nieto, para representar a esta fuerza política en los debates.

Gómez Villanueva destacó el 28 de febrero: “El presidente nos felicitó porque habíamos logrado lo esencial:

cuidar que la redacción de la Constitución de la Ciudad de México se ajustara a la recomendación que nos hizo de cuidar que el texto se ajustara al contenido de la Constitución (Política de los Estados Unidos Mexicanos)” (Anaya, 2017).

Unos días más tarde, la felicitación del presidente mudó en descalificación y en una acción concertada e inédita para desacreditar el propio trabajo de los priistas en el Constituyente.

La Presidencia de la República —vía la Conserjería Jurídica— y la Procuraduría General de la República (PGR) presentaron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación recursos de impugnación del articulado del nuevo ordenamiento (13 la Consejería Jurídica de la Presidencia y 39 la PGR).

Los diputados del presidente y los del PRI —sobrerrepresentados porque sólo así fue posible que aceptaran la reforma política de la Ciudad— no

se atrevieron a tomarse la foto ejerciendo su voto en contra. El gobierno prefirió dejarlos votar a favor y luego descalificar su trabajo.

No debería extrañarnos ese comportamiento de Peña Nieto, puesto que la simulación es una seña de identidad de su gobierno. Pongámoslo en palabras de James Caravalló, presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “México se ha esforzado en promover su imagen como un Estado que defiende o avanza en la protección de los derechos humanos internacionales. Pero en casa, la situación de derechos humanos es simplemente terrible: abusos severos, tortura, ejecuciones sumarias y una impunidad virtualmente garantizada” (Caravalló, 2017).

Muchas de las reformas a la Constitución de 1917 han tenido como objetivo verdadero dejar sin efecto la orientación social de nuestra Carta Magna. Durante este gobierno se han

* Diputada constituyente, coordinadora del grupo del parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Asamblea Constituyente y senadora de la República.

realizado 26 cambios trascendentales a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La transformación prometida con tales cambios no ha llegado.

Por ejemplo, la reforma penal tiene dificultades de aplicación en muchas entidades del país, derivadas de problemas que se avizoraron pero no se atendieron; el Sistema Nacional Anticorrupción se ha atorado en el diseño y ha sido seriamente cuestionado el método de selección del Fiscal Anticorrupción; la reforma educativa creó graves conflictos laborales y sociales sin resultados en materia de educación; la “madre de todas las reformas”, como llamaron a la energética, se diluyó en las protestas por los *gasolinazos*.

La impronta autoritaria e intolerante del grupo en el gobierno federal, que se ha expresado también en el avasallamiento de gobiernos locales, han propiciado la multiplicación de ordenamientos legales (leyes nacionales o generales) que sustraen facultades a estados y municipios para otorgárselas a la Federación.

El proceso anterior ha ido de la mano del ilimitado crecimiento de artículos transitorios en nuestra Carta Magna, dando lugar a la “Constitución desfigurada” que ha referido el maestro Diego Valadés. No en vano, el centenario de la Constitución de 1917 fue ocasión para debatir la necesidad de un profundo rediseño constitucional, que sigue siendo un gran pendiente nacional.

En el escenario que he descrito, nada halagüeño, fue que llegamos a la promulgación de la Constitución de la Ciudad de México, en un camino que estuvo lleno de trampas y obstáculos desde que el PRI se vio obligado a aceptar la necesidad de resolver el histórico pendiente de que los habitantes de la otrora región más transparente fuésemos ciudadanos de segunda.

El hecho absurdo de que los constituyentes de Peña Nieto y el PRI votaran a favor del texto constitucional cuando ya el gobierno tenía preparadas las impugnaciones ha dejado ver, para muchos actores, que la pretendida anticonstitucionalidad de 40 de los 70 artículos es sólo un pretexto detrás del cual se esconden cálculos políticos. No les importan la ciudad ni sus habitantes, sino “castigar” a los capitalinos por su respaldo consistente a las opciones de izquierda.

“Quieren impedir que haya un gobierno más de izquierda que use esa arma (la Constitución local) desde el gobierno de la ciudad y haya un contagio en todo el país”, le dijo nuestro compañero constituyente Porfirio Muñoz Ledo a la periodista Martha Anaya (2017).

No fueron pocos los columnistas que, siguiendo la argumentación de Muñoz Ledo, sostuvieron que el gobierno

de Peña Nieto decidió “castigar” a la Miguel Ángel Mancera y convertir la Constitución de la Ciudad de México en un arma de la contienda electoral de 2018.

Lo cierto es que al gobierno de Peña Nieto nunca le gustó una Constitución local, que reconoce y amplía derechos, además de brindar a los ciudadanos las herramientas legales para hacerlos cumplir. Un proyecto fundado en los derechos humanos chocaba frontalmente con el diseño de restauración del viejo régimen con el que grupo en Los Pinos llegó al poder.

Aunque no han abandonado sus intenciones, el proyecto de restauración se hundió con el fracaso del gobierno en el manejo de la economía, en medio de un desastre en materia de derechos humanos y de un grosero incremento de la pobreza, factores todos que han propiciado el rechazo mayoritario de los mexicanos al gobierno de Peña Nieto.

La ley y la utopía

Las constituciones representan muchas cosas. Pero una de sus funciones principales es que representan un proyecto colectivo. Un proyecto colectivo que busca garantizar una mejor vida para todas y todos sus integrantes. De ahí que con frecuencia las constituciones sean vistas como proyectos a futuro, como el itinerario del cambio, como aspiración común, como espacios de encuentro e incluso, a veces, como aspiraciones utópicas.

Es precisamente en las utopías en las que me quiero concentrar como punto de partida. Porque, efectivamente, las constituciones son herederas de las utopías de la Antigüedad y del Renacimiento. Como trataré de mostrar, las constituciones contemporáneas no pueden entenderse sin tomar en cuenta muchas de las aspiraciones que alimentaron a las utopías. En su versión moderna nacen con la Ilustración y se desarrollan durante los siglos XIX y XX. En este tránsito, las constituciones se perfeccionan como instrumentos diseñados para regir en nuestras sociedades. En ellas se incluyeron elementos para evitar centralizar el ejercicio del poder, pero también para evitar su abuso. Para marcar las agendas de derechos y para asegurar que los mismos sean garantizados. Y, sobre todo, para identificar como una parte fundamental de un texto constitucional la necesidad de asegurar que nuestro proyecto común de sociedad pueda ser cumplido todos los días.

Apenas se presentó el proyecto de Constitución, los detractores brotaron por todas partes y se convirtieron en un pequeño ejército de “cazadores de frases sueltas”. Tomando

partes del documento, los detractores se dedicaron a construir una caricatura del proyecto e incluso algunos cedieron a la tentación de inventar textos inexistentes o maldades implícitas en el articulado. Pareciera que sólo se hicieron lecturas parciales del proyecto y que no existió la capacidad, o la voluntad, de entender su coherencia y sus alcances.

“Una cascada de promesas incumplibles”, se propone una “ciudad utopía”, colapsaría el sistema de justicia y quebraría las finanzas de la Ciudad, fueron algunos de los obuses que se lanzaron en su contra. No faltó el crítico que vio una “Constitución comunista”, anclado torpemente en la Guerra Fría.

En medio de la estridencia mediática, no sobra decir lo obvio: el proyecto de Constitución fue elaborado por un grupo de personas con acreditadas trayectorias, provenientes de muchas disciplinas y de posturas políticas diversas.

Sólo por mencionar algunos casos: María Leoba Castañeda, directora de la Facultad de Derecho de la UNAM; Enrique Fernández, director del IPN; Francisco Valdés Ugalde, del Instituto de Investigaciones Sociales de la unam; Martha Lamas, Clara Jusidman y muchos otros, sin contar la participación de un grupo de asesores externos, entre los que figuraron el exrector de la UNAM, Juan Ramón de la Fuente, y el ex presidente del IFE, José Woldenberg.

Este grupo gestionó un gran número de propuestas y las incorporó a un texto que se propuso tomar distancia de los juristas tradicionales y caminar en sentido contrario a las reformas que han sometido a nuestra Constitución federal a ruta neoliberal que desfiguró su contenido social y quebró las responsabilidades del Estado.

Las objeciones revelaron la existencia de dos visiones antagónicas. De un lado están los que conciben la Constitución como un catálogo de ofertas gubernamentales realizables, como si habláramos no de la Carta Magna sino del presupuesto público o de un manual de organización. Del otro lado, quienes afirmamos que nuestro país y nuestra ciudad demandaban una Constitución que obligue al Estado a dar garantías y proporcione a los ciudadanos las herramientas para demandar sus derechos.

El coro de detractores se alzó contra el proyecto porque le parecía demagógica su esencia, que plantea la ampliación de los derechos humanos. Con ello desdeñaba, de paso, la reforma constitucional que en 2011 definió los derechos humanos como inalienables, imprescriptibles, irrenunciables y exigibles. En aquel año se establecieron, además, los principios pro persona, de progresividad y no regresión, a fin de que los derechos humanos dejen de ser una aspiración.

La lógica de los críticos veía signos de pesos en cada derecho enunciado en el proyecto constitucional. Cerraban los ojos al hecho de que muchos de ellos –por ejemplo, el derecho a no ser discriminado o el derecho a la igualdad– no requieren de recursos financieros, sino de decisiones políticas y un nuevo diseño de las instituciones.

En la redacción de la Constitución de la Ciudad de México buscamos el acuerdo más amplio posible, pero al mismo tiempo cuidamos no ceder a la chata visión neoliberal que equipara la posibilidad de ejercer derechos con recursos disponibles en el presupuesto público.

Así, buscamos un documento que recibiera las enseñanzas de los procesos de desarrollo del ideal constitucional y se inscribiera en las corrientes de vanguardia del diseño contemporáneo de textos constitucionales.

De utopías y constituciones

Detrás de una Constitución se encuentra un conjunto de aspiraciones para la construcción de una mejor sociedad. Las constituciones políticas son la respuesta contemporánea a nuestros ideales utópicos. Ideales que desde Platón se han planteado con el afán de establecer un mejor lugar para vivir. En *La República* de Platón aparece un primer esfuerzo por plantear un orden orientado a la construcción de una sociedad más justa. El autor nos muestra la complejidad del concepto de justicia, las formas en las que puede ser abordado y las maneras en las que tal concepto se puede asegurar en una sociedad. Así, se construye un espacio en el que los sabios tienen como labor fundamental la búsqueda de la justicia. En este espacio, la ley escrita tiene menos qué decir. En *Las Leyes*, diálogo posterior, Platón retoma el interés por la construcción de una mejor sociedad. Sin embargo, esta vez el énfasis está en la necesidad de dar viabilidad al proyecto. Para ello se apoya en la ley. Así, el respeto a la ley empieza a perfilarse como un elemento indispensable en la conformación de una sociedad política (Sabine, 1996: 54-90).

En el Renacimiento apareció nuevamente el impulso utópico. Autores como Campanella, Moro y Bacon elaboraron propuestas complejas para el establecimiento de una mejor sociedad. El énfasis en este periodo parece estar en la ética de los actores del Estado y en la consolidación del Estado mismo (Moro, Campanella y Bacon, 1984). Desde una perspectiva más jurídica hicieron sus propuestas autores como Francisco Suárez, que abogaba por un orden en el que los monarcas absolutos podían ver su poder limitado por ley natural (García Gallo, 1984: 819 y ss.).

En el siglo XVII el debate empezó a centrarse en torno al poder público. De ahí la justificación hobbesiana de la necesidad de su existencia como un mecanismo regulador de las relaciones entre las personas (Mayer, 1994: 115). Sin embargo, la discusión adquirió una nueva dimensión con los *Dos ensayos sobre el gobierno civil* de Locke. Este autor identificó con claridad los dos elementos esenciales de una Constitución moderna. Por una parte, la noción del control del poder encarnada en la división del mismo. Por la otra, la identificación de una serie de derechos cuya protección debe ser garantizada por el Estado (Locke, 1996: 143). La Ilustración está a la vuelta de la esquina.

El advenimiento de la Ilustración trajo consigo importantes innovaciones técnicas a la discusión política. Con el tiempo el debate adoptó la expresión *constitución* como el vocablo mediante el cual se identificaría el pacto político colectivo sobre el que se sustentaría un Estado. En este momento las constituciones iniciaron la larga transición que las transformó de documentos eminentemente políticos a documentos eminentemente normativos.

Pero las innovaciones no quedaron ahí. La influencia de Rousseau y las revoluciones francesa y estadounidense lograron colocar en el centro del debate al pueblo, y con él, el modelo republicano de gobierno (Van Canegem, 1995: 19). Aparece también la teoría de la representación y se estabiliza la noción de la soberanía popular mediante el diseño de los poderes legislativos¹.

Del sueño a la práctica. Un duro despertar

Las primeras constituciones tuvieron el difícil reto de codificar el debate político contemporáneo y las innovaciones técnicas recibidas de la Ilustración. Las páginas de *El Federalista* dan cuenta de los avatares del diseño institucional y de la creatividad de los primeros constituyentes (Hamilton, Madison y Jay, 1961). Pero también nos advierten de algunos de los peligros que pueden presentarse en el naciente orden republicano.

Tanto en Francia como en Estados Unidos de América los constituyentes se darán a la tarea de diseñar mecanismos que garanticen la representación y que controlen el poder. Las bases de la división tripartita del poder expresadas por Montesquieu encontrarán acomodo en ambos países. Surgirá también el federalismo como un mecanismo

¹ Parte del debate entre representación unicameral y bicameral en Sieyès (1984, capítulo IV).

adicional para dividir el poder. En Estados Unidos también apareció en forma temprana el concepto de defensa de la Constitución mediante la vía jurisdiccional debido al caso *Marbury contra Madison*. Así, se colocó a la Constitución por encima de todo el orden institucional del Estado (Taymayo, 1989: 85).

Los ideales constitucionales fundacionales tienen como punto de partida el reconocimiento del gobierno como una especie de mal necesario, el cual tiene encomendada esencialmente la tarea de velar por la seguridad de las personas. Así, en ese liberalismo de primera generación, nació el discurso económico de Adam Smith en el que se identifica al Estado como un muy lejano interventor en la vida social. Prevalecen las libertades sobre la acción pública gubernamental. La confianza de esos primeros modelos en la ley muy pronto será puesta en duda.

Los procesos de independencia latinoamericanos fueron los primeros en considerar las innovaciones constitucionales antes relatadas para ponerlas en práctica en las nacientes repúblicas de principios del siglo XIX. Allí también el optimismo desbordado de los primeros años por el diseño institucional acabaría por ceder su lugar a las guerras civiles.

El ideal de la ley

Hacia finales del siglo XIX los problemas del nuevo modelo constitucional eran visibles en prácticamente todas partes. En México, por ejemplo, si bien el Porfiriato había logrado estabilizar ciertos aspectos del funcionamiento institucional, el costo fue muy alto. El orden constitucional existente, lejos de ser un mecanismo que contribuyera a una mejor sociedad, estaba en proceso de convertirse en un mecanismo que perpetuaría la desigualdad. La ley por sí sola no era capaz de revertir este proceso.

En otras sociedades ocurrían fenómenos igualmente preocupantes. En Estados Unidos, por ejemplo, los efectos de la Revolución industrial se hacían visibles en los enormes cinturones de miseria que rodeaban las ciudades. Las personas vivían en el desamparo y sujetas a la caridad proveniente de la filantropía o de acciones aisladas de un tímido aparato estatal. Las oportunidades para salir adelante eran limitadas.

Así, el ideal de la ley como la herramienta que permitiría garantizar la existencia de una mejor vida para todos mostraba amplias limitaciones. El orden que ofrecía el sistema constitucional de primera generación tenía un altísimo costo social. La aparente neutralidad de la ley generaba pocos ganadores y muchos perdedores (Van Canegem, 1995: 244).

El contenido social de las constituciones

La Constitución mexicana de 1917 ganó su lugar en la historia del constitucionalismo precisamente porque fue la primera en plantear límites al liberalismo desenfrenado que caracterizó los textos constitucionales de primera generación. El texto constitucional de Querétaro atribuía al Estado un papel mucho más activo en la construcción de una sociedad más igualitaria. De esta manera, la educación, el derecho al trabajo y los derechos agrarios y, en general, una nueva concepción de la propiedad, aparecieron como los puntos cardinales del nuevo constitucionalismo mexicano. Detrás de ellos se veía la función del Estado como un promotor activo de la protección de derechos.

Al término de la Segunda Guerra Mundial, el constitucionalismo europeo sufrió un cambio adicional. Si bien algunos textos —como el de Weimar e incluso el de la Segunda República Española— ya reflejaban ciertos cambios respecto de los textos constitucionales de primera generación, los estragos provocados por la tragedia del nazismo terminaron de trazar el camino para la revolución constitucional que se experimentó en la segunda mitad del siglo XX (Comanducci, 2002).

Los nuevos textos constitucionales incluyeron una amplia gama de derechos. Con ello quedó claro que las constituciones no eran textos políticos neutrales sino documentos comprometidos con la defensa de los derechos de las personas y de la estabilidad de las instituciones democráticas. Así, a la promesa de una sociedad más equitativa se añadió la garantía de una democracia deliberativa e incluyente. Para garantizarla, se perfeccionó a la justicia constitucional.

De manera general, la función del Estado perdió pasividad. Se le colocó como el responsable principal en la generación de políticas que contribuyeran a mejorar las oportunidades de todas las personas y en acciones que permitieran una mejor distribución de los recursos. De esta manera, el Estado se hizo cargo de actividades educativas, del sector salud, de la seguridad social y del fomento de la economía, por mencionar algunas. Pero incluso en los sectores en donde tradicionalmente no había intervenido, hizo sentir su presencia a través de la regulación de diversos sectores de la economía. En otros casos, optó por la intervención directa y asumió la responsabilidad de la ejecución de tareas y funciones específicas. En el caso mexicano, hasta hace poco tiempo ello se tradujo en la participación exclusiva del Estado en sectores como la energía eléctrica, los hidrocarburos y los ferrocarriles. Todos estos rubros son nuevamente asunto de debate.

Nuevos vientos

La consolidación del constitucionalismo social y la consecuente ampliación del Estado trajeron consigo el desarrollo de enormes aparatos burocráticos. Para enfrentar estos nuevos retos, el constitucionalismo de finales del siglo XX y principios del XXI perfeccionó las herramientas existentes para el control del poder y desarrolló nuevas herramientas. Entre las primeras se encuentran cuestiones como la flexibilización del acceso a los medios de defensa de la Constitución. Entre los segundos destacan tanto la aparición de instrumentos de democracia directa como el establecimiento de mecanismos diseñados para facilitar la rendición de cuentas de las instituciones públicas y la determinación de responsabilidades por la deficiente operación de la administración pública.

Desde la experiencia mexicana, esta nueva corriente se tradujo en diversas reformas a la Constitución. Entre ellas destacan las que se realizaron en materia de acceso a la información y transparencia gubernamental, la reforma en materia de derechos humanos, la reforma que introdujo mecanismos de democracia directa y la reforma en materia de responsabilidad de la administración pública, por mencionar algunas.

Pero también se aprobaron reformas que incidieron directamente sobre la distribución del poder. En este caso, se optó por la creación de organismos constitucionales autónomos. La aparición de este tipo de organismos representa, en teoría, la incorporación de importantes contrapesos a la acción gubernamental. Contrapesos que además tienen misiones específicas y atribuciones concretas para asegurar el éxito de sus funciones.

Sin embargo, a pesar de los desarrollos antes narrados, los retos de transformación planteados por el constitucionalismo contemporáneo permanecen todavía. La historia nos enseña una y otra vez que los avances en el diseño institucional tienen límites.

Una constitución para nuestra ciudad

A principios de 2016 se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el objeto de transformar al Distrito Federal en una entidad federativa. Como parte de este importante cambio, los artículos transitorios de la reforma establecieron las bases para la integración de una Asamblea Constituyente para la Ciudad de México, lo que ocurrió en el segundo semestre del 2016. Pocos, muy pocos, consideraban que esta naciente Asamblea lograría

su cometido. Es decir, concluir la redacción de un texto constitucional para la ciudad antes de que concluyera el plazo fijado por el Constituyente general de la República. Sin embargo, el objetivo se logró.

Y se logró mucho más. La Asamblea no partió de cero. Tuvimos como punto de arranque el proyecto elaborado por un cuerpo colegiado convocado por el jefe de Gobierno de la ciudad. Si bien el proyecto no contaba con un consenso unánime y muchos de sus pasajes fueron ampliamente cuestionados, su llegada al Constituyente fue el catalizador para el desarrollo de debates plurales y participativos, para desarrollar relaciones de colaboración e identificar proyecto común y colectivo de ciudad. Así, en la mejor de las tradiciones constitucionalistas, nos reunimos para trazar las bases que nos permitieran asegurar una sociedad más igualitaria y un futuro sustentable para la Ciudad.

Nuestro trabajo se alimentó tanto de los ideales que dieron lugar a la larga trayectoria que sustentó el desarrollo del constitucionalismo como a las innovaciones técnicas que se han producido desde la Ilustración. Sobre esas bases, nos propusimos un texto constitucional comprometido con la erradicación de la pobreza, la protección del medio ambiente, la garantía de oportunidades para todas y todos, el cuidado y promoción de nuestra cultura y nuestra diversidad. En suma, sentar las bases para que nuestra ciudad mantenga su posición como un espacio de solidaridad y tolerancia en el que todos podemos vivir, satisfacer nuestras necesidades y desarrollar nuestras capacidades.

Entre los muchos aspectos relevantes de nuestra Constitución destaca, en primer lugar, una introducción de principios inspirada en el constitucionalismo contemporáneo. A diferencia de las reglas, los principios se entienden como mandatos de optimización. Es decir, generan pautas que orientan la acción pública con el objeto de lograr ciertos objetivos en particular. Con ello el entramado normativo constitucional se enriquece y proporciona los medios necesarios para que la acción pública se ocupe con mayor eficacia de la protección, defensa, garantía y promoción de los derechos.

En segundo lugar, incorpora un catálogo amplio de derechos para todas las personas que habitan en la ciudad. El catálogo incorpora nuevos derechos y desarrolla muchos de los que ya existían. En este sentido, la función de la Constitución no sólo consiste en delinear los derechos que se han de proteger, sino que explicita los derechos con el objeto de facilitar el acceso y la reivindicación de los mismos. Así, el proceso de empoderamiento pasa primero por asegurar que las personas conozcan sus derechos. Después

es necesario fijar mecanismos de garantía que permitan su reclamo. Como elemento adicional, los derechos se incorporan al catálogo de instrumentos de acción que orientan la acción pública en la Ciudad. El efecto de esta medida es sentar las bases para el desarrollo de políticas públicas en materia de derechos humanos en la ciudad.

Desde el punto de vista de la construcción de igualdad sustantiva destaca la garantía del derecho al mínimo vital. Esto es, la Constitución ordena a las autoridades de la ciudad asegurar que todas las personas cuenten con las condiciones de subsistencia básicas que propicien su desarrollo adecuado.

Para asegurar la acción estable, eficaz y efectiva del gobierno de la Ciudad, la Constitución incluye un complejo sistema de planeación que obliga a fijar y respetar objetivos de corto, mediano y largo plazo. Igualmente, se crean instituciones que tienen como misión dar el sustento técnico necesario a las actividades de planeación y el seguimiento indispensable para asegurar que los planes y programas se cumplan.

El esquema de la división del poder en la ciudad también presenta novedades. La Asamblea Constituyente quiso asegurar la existencia de un gobierno cercano a las personas. Para ello, optó por dotar a las alcaldías de atribuciones que las comprometen con el servicio a las personas que habitan en su territorio. De esta manera se visibiliza a quienes son responsables de prestar servicios y también se crean mecanismos que aseguren la eficacia de la acción pública. Para completar el cuadro, se da al gobierno central de la ciudad la atribución de intervenir en forma subsidiaria para asegurar los derechos de las personas.

Por último, cabe destacar la incorporación de mecanismos que garantizan e incentivan la participación ciudadana en la conducción de la ciudad; para ese fin, la Constitución contiene cláusulas que obligan a la consulta pública, además de facilitar la participación de candidatos independientes en los comicios.

La revocación de mandato, una figura que permite someter a votación la permanencia de un gobernante en el poder y un mecanismo eficaz para controlar el ejercicio de la función pública, es otra de las importantes aportaciones del texto que ha generado la reacción retrógrada del gobierno priista.

La “armonización” como pretexto

La Constitución de la Ciudad de México es la síntesis del mejor esfuerzo de que fuimos capaces los integrantes de

la Asamblea Constituyente. Llegamos, no sin dificultades, a consensos y estructuramos un proyecto común que respeta nuestra diversidad. El resultado nos enorgullece.

Pero somos conscientes de que la mayor enseñanza que nos brindan las experiencias constitucionales en la historia es que no debe bastarnos tener un texto de calidad. Las impugnaciones desde las alturas del poder confirman que una democracia de calidad es todavía una tarea pendiente que va a encontrar muchos obstáculos.

Las impugnaciones a la Constitución de la Ciudad de México tomaron la ruta clara de una estrategia política encaminada a mantener el *statu quo* y a proteger intereses particulares.

Con los recursos interpuestos ante la SCJN nos enfrentamos al absurdo de que un gobierno y un procurador pongan en tela de juicio instrumentos planeados para ejercer derechos humanos y poner en práctica políticas contrarias a la discriminación.

El gobierno y el PRI quieren ganar en los tribunales lo que no han conseguido ganar en las urnas ni en la tribuna parlamentaria.

Peña Nieto y su partido van, así, en contra del reconocimiento amplio de derechos humanos y del empoderamiento ciudadano con instrumentos de la democracia directa. Atacan la Constitución capitalina porque quieren que el poder sea intocable, porque rechazan la transformación de fondo del Poder Judicial y cualquier transformación que otorgue capacidad de decisión a los ciudadanos.

Lo que busca el gobierno federal no es la armonización de las constituciones local y federal, ni hacer ajustes de forma, lo que busca es echar abajo los avances.

La eutanasia, los matrimonios igualitarios, la eliminación del fuero político, la revocación de mandato y el plebiscito se cuentan entre los avances que el gobierno y su partido pretenden echar atrás, con el pretexto de una supuesta “armonización” del ordenamiento local con el federal.

Hora de defender la Constitución

La Asamblea Constituyente trabajó contra viento y marea y entregó en tiempo y forma la Constitución de la Ciudad de México. A la luz de las impugnaciones presentadas en el mes de marzo, es claro que no existía la intención, de parte del gobierno y del PRI, de respetar el voto de sus diputados.

Los recursos presentados por la Presidencia de la República y la PGR se suman a un camino que siempre estuvo lleno de obstáculos.

Para empezar, la mayoría legislativa del Pacto por México estableció para la Asamblea Constituyente una composición que no corresponde a las fuerzas políticas de

la ciudad. Del mismo modo, se fijaron plazos muy breves y mecanismos engorrosos para sacar adelante los trabajos. Parecía que el objetivo era que la Constitución se malograra. Todos y cada uno de esos obstáculos fueron sorteados con imaginación y perseverancia por quienes acudimos a la Asamblea Constituyente con la intención de dar respuesta firme a una añeja aspiración de los capitalinos.

La suma de malas noticias en que se convirtió el sexenio de Peña Nieto, aunada a la sobrerrepresentación del PRI en la Constituyente, alejaron a los ciudadanos del debate sobre la Constitución local. Ese desinterés, que va de la mano de la crisis de representación que padecemos, podría dar un vuelco, paradójicamente, debido a las impugnaciones presentadas desde lo más alto del poder.

La Presidencia de la República y la PGR podrían lograr un efecto contrario al que buscaban, porque sus impugnaciones han despertado tanto el interés ciudadano como —creemos muchos de los constituyentes— la convicción de defender la Constitución de la Ciudad de México, porque hacerlo es defender a la ciudad misma y sus habitantes.

Referencias

- Anaya, M. (2017, 16 de marzo). *24 horas*.
- Comanducci, P. (2002, abril). “Formas de (neo)constitucionalismo: un análisis metateórico”, *Isonomía*, 16.
- García Gallo, A. (1984). *Antología de fuentes del antiguo derecho. Manual de Historia del Derecho Español II*. Madrid.
- Hamilton, Madison y Jay (1961). *The Federalist Papers*. Nueva York: Mentor Book.
- Locke, J. (1996). *Two Treatises of Government*. Cambridge [s. e.].
- Mayer, J. P. (1994). *Trayectoria del pensamiento político*. México: FCE.
- Moro, Campanella y Bacon (1984). *Utopías del Renacimiento*. Eugenio Imaz (est. prelim.). México: FCE.
- Caravallo, J. (2017, 16 de marzo). “México critica a Trump mientras coarta los derechos humanos en casa”, *New York Times*.
- Sabine, G. (1996). *Historia de la teoría política*. México: FCE.
- Sieyès, E. (1984). *¿Qué es el Tercer Estado?* México: UNAM, 1984.
- Tamayo, R. (1989). *Introducción al estudio de la Constitución*. México: UNAM.
- Van Canegem, R. C. (1995). *An Historical Introduction to Western Constitutional Law*, Cambridge [s. e.].

Ahora, Ediciones Eón distribuye mundialmente a través de la empresa estadounidense



Conoce nuestro catálogo en <http://www.twoshorespublishing.com/>

Two shores publishing
Book and E-book distribution
PO Box 13125, El Paso, TX 79913
contact@twoshorespublishing.com

Huella social y anhelos progresistas: Constitución CDMX

Manuel Granados Cobarruvias*

La Constitución garantiza un máximo de derechos, ello no implica que con su sola entrada en vigor se harán realidad. Los derechos se irán cumpliendo de manera gradual, conforme se vayan creando las condiciones para tal efecto, principalmente las financieras. Posicionarse en la incredulidad no abona para aspirar a mejorar la calidad de vida de las y los habitantes de la Ciudad de México.

Quiénes vivimos en la Ciudad de México somos herederos de más de 700 años de historia; ahora, con la primera Constitución de la Ciudad de México, nuestra generación ha escrito la historia. El proceso de redacción de la Constitución tiene como contexto una discusión acerca de temáticas constitucionales y enfoques de derechos progresivos en América Latina que ha permanecido activa desde hace 30 años aproximadamente. Nuestra ciudad ha participado en esta discusión en los recientes 20 años, desde que se eligió al primer jefe de Gobierno, los capitalinos hemos conquistado nuevos derechos. La Constitución de la Ciudad de México reconoce esos derechos y, por ello,

será un punto de inflexión en términos de gobernanza y desarrollo democráticos para la Ciudad con repercusiones progresistas para el país y la región.

Una Constitución de y para las y los habitantes de la Ciudad de México: el proceso

¿Por qué una Constitución para la CDMX?

Contar con una Constitución resulta un asunto trascendental para cualquier comunidad y sociedad. Una constitución incorpora las aspiraciones y anhelos de quienes la suscriben. Plasma cómo quieren que sea su vida colectiva e individual, y lo que es posible (o no) dentro del espacio que comparten. Es un pacto social que le da sentido a un grupo y delimita sus territorios; de-

fine cómo funciona su gobierno, cómo se manejan los recursos públicos y los fundamentos de su desarrollo transversal y, sobre todo, garantiza y protege los derechos y deberes de las y los que viven o transitan, en este caso, en la capital del país.

Históricamente, la vida institucional del entonces Distrito Federal fue establecida y definida por el Gobierno de la República y el Congreso de la Unión; es decir, mayoritariamente por los poderes federales. No obstante, desde 1997, la Ciudad de México ha vivido un proceso de transición democrática mediante el cual se conquistaron diversos derechos sociales y libertades progresistas; la capital ha marcado la vanguardia no solamente en México, sino en América Latina. Aunque desde hace más de dos décadas la ciudad cuenta con una Asamblea Legislativa capaz

* Consejero jurídico y de servicios legales de la CDMX.

de aprobar leyes, ésta se encuentra acotada para legislar en temas imprescindibles como la seguridad pública y la responsabilidad de los servidores públicos, pues éstos se consideraban facultad del poder Legislativo federal. Con la Constitución de la Ciudad de México, por primera vez los capitalinos seremos quienes tengamos pleno poder de decisión sobre quiénes nos gobiernan y, sobre todo, bajo qué reglas lo hacen.

Nuestra ciudad cuenta con cerca de nueve millones de habitantes, pero en las horas pico recibe a 16 millones de personas que trabajan, estudian, se divierten y conviven en la capital del país. Elaborar nuestra Constitución es acordar en conjunto un contrato social de suma importancia para todos los que habitamos, visitamos y disfrutamos la Ciudad de México. Es un documento que nos dirigirá hacia el futuro y conservará el espíritu de la ciudad para futuras generaciones sin que sea alterado por el paso de distintos gobiernos.

De la facultad legal del jefe de Gobierno a la voluntad de apertura

El jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera, colaboró intensamente para lograr que se aprobara la reforma constitucional al Artículo 122 con la cual dio inicio el proceso constituyente de la ciudad. Cabe recordar que en virtud del Artículo Séptimo Transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016, se le otorgó al jefe de Gobierno la facultad exclusiva de elaborar y remitir a la Asamblea Constituyente el proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México¹, el cual se discutió, modificó y aprobó por mayoría calificada (más dos terceras partes) tal como fue establecido en la reforma política para la Ciudad de México.

La reforma aprobada por el Congreso de la Unión otorga al jefe de Gobierno la responsabilidad de redactar el proyecto de la Constitución local. Sin embargo, el documento fundacional de nuestra ciudad debía contener los anhelos y aspiraciones de todas y todos sus habitantes y visitantes. Es por ello que Miguel Ángel Mancera Espinosa

decidió integrar un grupo de trabajo, en coordinación con Porfirio Muñoz Ledo, integrado por 30 personas expertas, académicas, funcionarias y activistas, cuya Secretaría Técnica recayó en la Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México, que me honra dirigir. Además de un grupo asesor encabezado por el ex rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, Juan Ramón de la Fuente Ramírez.

De esta forma más de 50 personas reconocidas ampliamente por su desempeño profesional fueron las y los encargados de aportar al jefe de Gobierno de la Ciudad de México, desde su perspectiva y su experiencia, las propuestas, comentarios, observaciones y reflexiones que enriquecieron y confirieron al proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México un carácter democrático, progresista, incluyente, ciudadano y plural².

Plataforma Constitución CDMX-Espacio de Encuentro

Con una visión de gobierno abierto y como parte de este esfuerzo por ciudadanizar la redacción de un documento tan importante para la vida de millones de personas, el gobierno de la Ciudad desarrolló una plataforma digital para recibir y sistematizar todas las opiniones que se generaron alrededor de la Constitución.

Para garantizar el principio de progresividad, la premisa inicial para participar en estos mecanismos fue no dar un paso atrás en los derechos alcanzados; ninguna podría pretender eliminar o reducir los derechos ya adquiridos.

Asimismo, para garantizar la mayor participación y reducir la brecha digital, se desplegó un conjunto de kioscos itinerantes en distintos espacios públicos de las 16 delegaciones de la Ciudad de México que replicaron las funcionalidades de la plataforma en Internet con una sistematización de resultados en tiempo real.

La plataforma digital Constitución CDMX-Espacio de Encuentro tuvo el objetivo de informar sobre el proceso y recibir, integrar y sistematizar la pluralidad de ideas, reflexiones, propuestas y procesos para ser considerados

¹ Véase el Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016.

² Véase Acuerdo por el que se integra el grupo de trabajo que apoyará al jefe de Gobierno en la elaboración del proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, publicado el 5 de febrero de 2016, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, numeral tercero.

por el grupo de trabajo que apoyó al jefe de Gobierno en la elaboración del proyecto de Constitución Política³.

La plataforma fue reconocida por organizaciones internacionales como mejor práctica innovadora en materia de gobierno abierto ya que fue totalmente construida en código abierto, lo que significa que cualquier persona puede replicar su estructura y características de manera libre y gratuita para impulsar otros tipos de iniciativas digitales.

Dicha herramienta fue posible gracias al trabajo conjunto de un equipo multidisciplinario de servidores públicos, diseñadores, desarrolladores y académicos, apoyados en una colaboración preexistente con el MIT Media Lab⁴.

La plataforma Constitución CDMX contaba con cuatro formas para participar:

- 1) Sondeo ciudadano “Imagina tu Ciudad”. Este sondeo buscaba captar las visiones de las y los ciudadanos, entender sus principales preocupaciones y las cosas que consideran más valiosas de la capital. Con esta encuesta, procesada en tiempo real, se identificaron los siguientes retos como los más relevantes para la población capitalina: transparencia y anticorrupción, transporte y movilidad, empleo, pobreza y desigualdad. La participación fue de cerca de 50 mil participaciones en menos de 150 días, lo que representó un promedio de 500 personas cada día.
- 2) Petición en *Change.org*. Gracias a la alianza establecida con el portal *Change.org* México, un portal que promueve movimientos para el cambio social mediante la adición de firmas de ciudadanos, la Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo se comprometió para que todas las peticiones que se recibieran con motivo de la redacción de la Constitución formaran parte del movimiento “Voces Ciudadanas en la Constitución CDMX”. Así, por primera vez en la historia de la ciudad, una entidad de gobierno se comprometió a escuchar y responder a exigencias hechas vía plataformas en línea como ésta. Para ello, el grupo de trabajo, a través de su Secretaría Técnica, atendió las peticiones con base en los siguientes criterios:

³ Véase el sitio web Constitución CDMX | Espacio de Encuentro. Disponible en <<https://www.constitucion.cdmx.gob.mx/>> (consultado el 4 de abril de 2017).

⁴ El MIT Media Lab tiene como fines la investigación y generación de conocimiento público.

- A las y los peticionarios cuyas iniciativas recibieron más de 5 mil firmas se les dio una respuesta de la Secretaría Técnica.
- Las y los peticionarios cuyas iniciativas recibieron más 10 mil firmas fueron invitados a presentar su propuesta personalmente frente a tres integrantes del grupo de trabajo.
- Las y los peticionarios cuyas iniciativas recibieron más de 50 mil firmas fueron atendidos directamente por el jefe de Gobierno en el Salón Oval del Antiguo Palacio del Ayuntamiento, para generar un intercambio productivo de ideas.

En total, se registraron 340 peticiones vía *Change.org*, que en conjunto sumaron a más de 280 mil firmantes y cerca de 500 mil seguidores del movimiento “Voces Ciudadanas en la Constitución CDMX”⁵. Cumpliendo con el compromiso antes mencionado, la Secretaría Técnica, en colaboración con integrantes del grupo de trabajo, realizó 20 reuniones con grupos de peticionarios en distintas temáticas, entre ellas: medioambiente y espacios verdes, garantías de los derechos LGBTTTI, derechos de los animales, transparencia y gobierno inteligente. Entre las peticiones más firmadas y ejemplos de peticiones que fueron integradas en el proyecto y quedaron plasmadas en la Constitución de la Ciudad de México, se destacan:

- La aplicación de la “Ley 3 de 3” en la Constitución CDMX: recibió 63 mil 308 firmas. En la Constitución se garantiza el derecho al buen gobierno y a la buena administración⁶, además se establece que los candidatos a cargos de elección popular deberán cumplir con la declaración patrimonial, de interés fiscal⁷.

⁵ Véase el movimiento Voces Ciudadanas en el sitio web *Change.org* México. Disponible en <<https://www.change.org/m/voces-ciudadanas-en-la-nueva-constituci%C3%B3n-de-la-cdmx>> (consultado el 4 de abril de 2017).

⁶ Véase Constitución Política de la Ciudad de México. Publicada el 5 de febrero de 2017, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Título Sexto Del Buen Gobierno y la Buena Administración, artículos 60 y 61.

⁷ Véase Constitución Política de la Ciudad de México. Publicada el 5 de febrero de 2017, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Artículo 27, apartado B numeral 4.

- La tutela y obligación de protección de animales: 54 mil 147 firmas. Fue aprobada por el pleno de la Asamblea Constituyente, con lo cual se incorporó el concepto jurídico de *sujetos de consideración moral* por primera vez en una constitución a nivel internacional⁸.
- Derecho a la movilidad sustentable y sostenible: consiguió el apoyo de 29 mil 382 firmas. En la Constitución se garantiza que toda persona tiene derecho a la movilidad en condiciones de seguridad, accesibilidad, comodidad, eficiencia, calidad e igualdad⁹.
- Las personas LGBTTTI en la Constitución de la Ciudad de México. Recibió 11 mil 313 firmas. En la Constitución se reconocen y protegen los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, travesti, transexuales e intersexuales, para tener una vida libre de violencia y discriminación, así como la igualdad de derechos a las familias formadas por parejas de personas LGBTTTI, con o sin hijas e hijos, que estén bajo la figura de matrimonio civil, concubinato o alguna otra unión civil¹⁰.

3) Ensayos colaborativos [PubPub]. La herramienta PubPub, que permite la redacción colaborativa de textos y la sistematización de comentarios y opiniones constructivas en línea, creada por el Massachusetts Institute of Technology (MIT), fue adaptada como uno de los apartados de la plataforma con el objetivo de poder recopilar aportaciones desde distintas perspectivas sobre temas específicos. En dicho apartado se integraron:

- Ensayos públicos realizados mediante *editatones* colaborativos.
- Relatorías o conclusiones de eventos públicos.
- Las conclusiones del Maratón Constituyente Universitario que se llevó a cabo el 15 y 16 de abril de 2016.

⁸ *Ibidem* Título Segundo de la Carta de Derechos, Artículo 13, apartado B.

⁹ *Ibidem* Título Segundo de la Carta de Derechos, Artículo 13, apartado E y Título tercero, Desarrollo Sustentable de la Ciudad, Artículo 16, apartado H.

¹⁰ *Ibidem* Título Segundo de la Carta de Derechos, Artículo 11, apartado H.

Nunca antes un gobierno había promovido un ejercicio colaborativo con el compromiso de integrar sus conclusiones en su Constitución. El maratón fue coordinado por la Secretaría Técnica y reunió a más de 500 participantes en su mayoría estudiantes y profesores, representantes designados por las 23 universidades públicas y privadas que colaboraron. Los participantes trabajaron durante dos jornadas junto con representantes de las dependencias del gobierno de la Ciudad de México, observadores técnicos de la sociedad civil organizada y organismos internacionales, entre los que se encuentran agencias del Sistema de las Naciones Unidas y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Para garantizar un trabajo productivo y ordenado se diseñó una metodología, junto con la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, para el intercambio de ideas y construcción de consensos. La metodología se basó en una práctica exitosa de la Universidad de Harvard y en los modelos universitarios de simulación de toma de decisión de la Organización de las Naciones Unidas¹¹. El resultado fueron 18 propuestas concretas. Los ensayos redactados se entregaron y se presentaron formalmente por las y los estudiantes al Grupo de Trabajo¹².

Cabe destacar que la metodología de este mecanismo de participación social y sus resultados fueron reconocidos como una práctica exitosa no solamente por el conjunto de universidades participantes, sino también por organismos internacionales y de la sociedad civil como Transparencia Mexicana, organización que destacó el Maratón Constituyente Universitario como una práctica concreta exitosa de gobierno abierto.

4) Encuentros ciudadanos. Con el objetivo de informar, coordinar y recopilar propuestas ciudadanas que sirvieran como insumos técnicos externos para el Grupo de Trabajo, la plataforma Constitución CDMX permitió registrar y promover la organización de diálogos públi-

¹¹ Para mayor información véanse los sitios de internet: <<http://www.wfuna.org/what-is-a-una>> y <<http://www.harvardmun.org/>>.

¹² Véase los ensayos en el sitio web Constitución CDMX | Espacio de Encuentro, en: <<http://constitucioncdmx.pubpub.org/>> (consultado el 4 de abril de 2017).

cos o ejercicios de información y participación social sobre la Constitución.

Además, es fundamental resaltar que el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) se sumó a la estrategia de participación social en todas las demarcaciones territoriales, a través de las aportaciones de la pluralidad de comunidades que componen nuestra ciudad. Los esfuerzos de colaboración entre la Secretaría Técnica y el IEDF permitieron contar con un apartado específico en la plataforma vinculada a la página internet del IEDF, en la cual se implementó un buzón electrónico y físico de recepción de propuestas ciudadanas, mismas que fueron sistematizadas y entregadas al Grupo de Trabajo.

En síntesis, la plataforma fue diseñada de tal forma que permitiera integrar las demandas individuales en una sola voz, cada canal de participación dio lugar a una adecuada sistematización de la información e insumos útiles para el Grupo de Trabajo, entre los que se encuentran más de mil 300 propuestas:

- 871 propuestas de dependencias de Gobierno.
- 201 propuestas de organizaciones de la sociedad civil.
- Más de 300 propuestas de 90 escuelas e instituciones académicas.
- Más de 130 foros y eventos ciudadanos en las 16 delegaciones.

Diálogo con organismos internacionales

Más allá de las acciones locales y desde una visión de política comparada y de intercambio de mejores prácticas, la Secretaría Técnica mantuvo una cooperación permanente con organismos internacionales; entre ellos, la OCDE, la Organización Internacional de la Juventud para Iberoamérica (OIJ) y las agencias del Sistema de las Naciones Unidas en México (CEPAL, ONU Hábitat, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, ONU Mujeres, PNUD, etc.). Como producto de varias reuniones de trabajo, dichas instituciones facilitaron la entrega de 12 documentos que se sumaron al proyecto de Constitución.

Cabe destacar que no solamente consiste en haber recibido e integrado elementos que sin duda enriquecieron los trabajos de redacción de la Constitución, sino que también contribuyeron desde un enfoque de intercambio de mejores prácticas con propuestas de soluciones a problemas

de la Ciudad de México, fundamentadas en la Agenda para el Desarrollo Sustentable 2030 y la Nueva Agenda Urbana acordada en Hábitat III.

En el contexto de la Globalización, las sociedades se encuentran interconectadas permanentemente, por lo que enfrentan retos comunes en materia de desarrollo, lucha contra las desigualdades, cambio climático y en lo concerniente a los asentamientos humanos y urbanos. Hoy más que nunca los retos globales nos demandan acciones locales. Las ciudades, aun más las megalópolis, se han convertido en actores corresponsables de la sostenibilidad ante el mundo; son simientes de propuestas y soluciones frente a retos globales. Cuando una ciudad implementa una política pública de manera exitosa, es posible replicarla, con su debida adaptación, en otras regiones del mundo.

En este sentido, Antonio Molpeceres, coordinador residente del sistema de agencias de la ONU y representante del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México, reconoció, en una columna publicada en uno de los diarios de mayor circulación y prestigio de México, a la primera Constitución de la Ciudad de México como una verdadera guía local hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 de la ONU:

Nos situamos frente a un documento histórico que encara con solidez y profundidad los desafíos centrales de la agenda del desarrollo, la paz y los derechos humanos para la Ciudad de México. El proceso para su elaboración mediante grupos redactores plurales y el mecanismo de parlamento abierto, reivindican el valor de la política, de la participación ciudadana y del diálogo como herramientas fundamentales para procesar las diferencias ideológicas y sistematizar las aspiraciones sociales (*El Universal*, 15 de febrero de 2017).

Además, como un reconocimiento a su contenido progresista, en marzo de 2017, ONU Hábitat Internacional integró la Constitución de la Ciudad de México a su base de datos digital *Urban Lex*, plataforma de intercambio de mejores prácticas globales de legislaciones y políticas urbanas de buen gobierno¹³. Es el primer documento mexicano

¹³ Disponible en <<http://urbanlex.unhabitat.org/law/819>> (consultado el 29 de marzo de 2017).

de la historia en dicho sitio web de manera oficial. En su colección de políticas de desarrollo, ONU Hábitat resaltó que la Constitución de la Ciudad de México garantiza el pleno ejercicio de los derechos humanos y de la función social de la urbe destacando precisamente varios artículos basados en el derecho a la ciudad, columna vertebral del texto constitucional.

De esta forma, la estrategia de redacción colaborativa fue una acción sin precedentes que se suma a las políticas por una ciudad abierta e incluyente, una capital social de libertades impulsadas por su gobierno. La capital fue pionera a nivel nacional e internacional en diseñar e implementar mecanismos de consulta y participación que permitieran incorporar la opinión de todas y todos en la redacción de este documento fundacional.

Con el conjunto de mecanismos participativos puestos a disposición de la ciudadanía y los esfuerzos de coordinación con las demás dependencias de Gobierno, la capital del país reconoció los beneficios de los esfuerzos colaborativos y multidisciplinarios, se aventuró en un ejercicio en el que por primera vez las herramientas digitales hicieron posible integrar las demandas y opiniones de cientos de miles de personas de todas las edades, ocupaciones y situación económica, así como las mejores prácticas internacionales recomendadas por organismos internacionales expertos, en una sola voz: la del proyecto de Constitución.

Un documento innovador a la vanguardia internacional

La igualdad, la dignidad humana, la solidaridad social, la justicia social y la inclusión fueron las bases ideológicas fundamentales en la redacción de la Constitución, la prioridad fue poner en el centro de las acciones de gobierno a la persona.

Proponer un proyecto de Constitución era fijar las bases de un contrato social atemporal, de largo aliento, optimista y factible hacia la visión de una sociedad cada vez mejor en términos de bienestar colectivo, siempre con base en el interés general. De hecho, Juan Villoro, integrante del grupo de trabajo, compartía hace unos meses en una columna un comentario acertado:

Preferimos estar más cerca de las esperanzas que de las restricciones: una Constitución no debe reflejar lo que somos de manera inevitable, sino lo que razonablemente

podemos ser [...] Nuestra tarea consistía en proponer una ciudad deseable pero no imposible. El primer requisito del cambio consiste en imaginarlo (*Reforma*, 28 de octubre de 2016).

Una de las disyuntivas al elaborar el proyecto de Constitución consistió en definir si debían expresarse todos los derechos de forma exhaustiva o sólo remitir a los que se encuentran en la Constitución federal y los tratados internacionales. Al final se optó por una posición intermedia que permite ampliar derechos compatibles con la normatividad existentes. De esta forma, la Ciudad de México se convirtió en la primera ciudad que refrenda los derechos reconocidos en instrumentos internacionales y ratificados por el Senado de la República en su Constitución.

Si bien existía una posición según la cual las entidades federativas no pueden regular contenidos esenciales de derechos humanos, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver sobre la contradicción de tesis 350/2009, estableció que el federalismo constitucional autoriza que las constituciones locales puedan ampliar el nivel de protección de los derechos humanos. Además, ha determinado que es válida la competencia según la cual las constituciones locales otorgan facultades a tribunales locales para conocer y resolver en juicio sobre la protección de derechos humanos, sin que se entienda que tales tribunales cuentan con facultades para pronunciarse sobre violaciones a las garantías individuales que establece la Constitución federal¹⁴.

También con la finalidad de respetar el principio de competencias y la supremacía de los textos correspondientes, a lo largo del proyecto de Constitución de la Ciudad de México se hace una referencia a las leyes federales cada que se abordan temas que son concurrentes.

Asimismo, la Constitución local garantiza los derechos adquiridos y protegidos por los marcos jurídicos actuales, plasma con progresividad el reconocimiento de derechos a la vanguardia internacional en el marco del Artículo 122. Es decir, reconoce y reafirma todos los derechos ya garantizados por nuestra Constitución Federal y por los demás textos componentes de la jerarquía de nuestro andamiaje jurídico. La Constitución de la Ciudad de México destaca al-

¹⁴ Véase Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Contradicción de Tesis 350/2009, enero de 2011. Disponible en <<http://bit.ly/2oXOs16>> (consultado el 4 de abril de 2017).

gunos derechos contenidos en los tratados internacionales ratificados por México, los cuales establecen alrededor de cuatrocientos derechos humanos y que desde la reciente reforma al Artículo 1° constitucional cuentan con la misma jerarquía que la Constitución Federal.

La Carta por el Derecho a la Ciudad fue elaborada por expertos de alto nivel, promovido por organismos internacionales, adoptado por varias entidades locales en diversas partes del mundo. Además, dichas temáticas fueron refrendadas por la gran mayoría de los países de la ONU, en Quito, Ecuador, en el marco de la adopción de la Nueva Agenda Urbana en Hábitat III en octubre de 2016, incluyendo al propio gobierno Federal a través de su Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (Sedatu)¹⁵. Cabe recordar que el derecho a la Ciudad nace de la academia y de los movimientos sociales en los cuales los pueblos latinoamericanos jugaron un papel fundamental. Siendo la columna vertebral del proyecto de Constitución y con la aprobación de la propia Asamblea Constituyente, las aspiraciones de la nueva agenda urbana se volverán realidad jurídica, hacia una visión renovada de lo que debe de ser el vivir dignamente en la Ciudad de México.

En el proyecto constitucional y el texto final aprobado se incorporó una visión de derechos humanos que coloca como eje central a las personas. Por ello, en la creación del documento se incorporaron distintas perspectivas de derechos humanos de manera básica y transversal, entre las que destacan:

- Igualdad sustantiva y no discriminación: además de ser un principio que debe regir en la estructura política y el gobierno de la Ciudad de México, el cumplimiento de la igualdad sustantiva se considera de responsabilidad común y se garantiza a través de la implementación de medidas de nivelación de carácter temporal o permanente, encaminadas a su aceleración en todos los ámbitos. Una de estas medidas es la aprobación, por el pleno de la Asamblea Constituyente, del derecho de las personas LGBTTTI a una vida libre de discriminación (matrimonio, unión civil, adopción y crear una familia)¹⁶.

¹⁵ Véase el sitio web Hábitat III. Disponible en <<https://habitat3.org/>> (consultado el 4 de abril de 2017).

¹⁶ Véase Constitución Política de la Ciudad de México. Publicada el 5 de febrero de 2017, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Artículo I I, apartado H.

- Perspectiva de género: está presente desde la redacción de un lenguaje que resulte verdaderamente incluyente, hasta el reconocimiento expreso de que la condición de género de las mujeres. Se ha incorporado una visión de género con el objetivo de transitar hacia una igualdad sustantiva transversal entre mujeres y hombres en todas las esferas, tales como: la económica, política, social, cultural, ambiental y del ámbito privado¹⁷.
- Interculturalidad: contempla las diferencias y la necesidad de un diálogo intercultural que posibilite la vida armónica y en paz de la ciudadanía. Además incorpora las aportaciones culturales resultantes de las migraciones que dan a la entidad una calidad de ciudad refugio incluyente¹⁸.
- Perspectiva etaria: el principio transversal de intergeneracionalidad se encuentra plasmado a través de conceptos como educación a lo largo de la vida, prestación de servicios médicos universales, definición por edad de derechos específicos para cada grupo poblacional, establecimiento de un sistema integral de atención para personas mayores, y ampliación de derechos de participación social para los menores de 18 años¹⁹. Asimismo, se reconoció también a las y los jóvenes como sujetos de derecho en el proyecto que presentó el Jefe de Gobierno. Se reconoció, también el derecho a una muerte digna, otro tema de avanzada a nivel regional e internacional.

Fue también de suma importancia expresar la voluntad de inscribir a nivel constitucional local algunos de los derechos ya conquistados en la Ciudad de México, siempre punta de lanza nacional e internacional, especialmente para los grupos sociales en situación de vulnerabilidad. Desde una perspectiva incluyente de reafirmación del principio general de igualdad, se convino en la necesidad de mencionar cada grupo con el fin de fortalecer la atención prioritaria hacia dichas personas históricamente discriminadas. En ningún momento se pretendió segmentar a la sociedad, sino evi-

¹⁷ El lenguaje incluyente se observa a lo largo de toda la Constitución. Algunos artículos que enfatizan la igualdad sustantiva son: Artículo 3 De los principios Rectores, numeral 2; 4, apartado C; Artículo I I, apartado C.

¹⁸ Véase *ibidem*, Artículo 2 De la naturaleza intercultural, pluriétnica, plurilingüe y pluricultural de la Ciudad. Además, ya desde el preámbulo de la Constitución Política de la Ciudad de México se puede leer la declaración: ciudad intercultural y hospitalaria.

¹⁹ *Ibidem* Artículo I I, apartado E y F.

denciar la necesidad de respetar sus derechos y de facilitar la inclusión social de todas las personas.

El documento marco fortalece el poder ciudadano y la participación social. Propone una ciudadanía de la política, entendida de manera etimológica: de “polis”: hacer ciudad, hacer sociedad, mediante la activación de diversos mecanismos. Con el referéndum, el proyecto de la Constitución CDMX reconoce el derecho de los ciudadanos de aceptar o no, el contenido y la entrada en vigor de las leyes que propongan los diputados locales. La ciudadanía tendrá derecho a ser consultada en plebiscito²⁰ para aprobar o rechazar las decisiones que tomen el jefe de Gobierno y los alcaldes. Los ciudadanos podrán solicitar a las dependencias de gobierno y a las asambleas o consejos ciudadanos y de los pueblos y barrios originarios, que cualquier tema que tenga impacto importante sobre sus comunidades sea sometida a consulta ciudadana. Se reconoce como prerrogativa ciudadana la revocación del mandato²¹. Los ciudadanos tienen derecho para presentar ante el Congreso de la Ciudad de México iniciativas ciudadanas²². En esta Constitución como en ninguna otra se reconoce que el poder reside en el pueblo.

El proyecto y la propia Constitución de la Ciudad de México reconocen un amplio catálogo de derechos y libertades para todas las personas fundadas en principios generales básicos como la libre determinación, el respeto a los derechos humanos, la defensa del Estado democrático y social de derechos, la construcción de ciudadanía, el diálogo social, la promoción de una cultura de paz y no violencia, el fomento al desarrollo económico sostenible, resiliente y solidario con visión metropolitana de largo plazo, la distribución equitativa del ingreso, la dignificación del trabajo y el salario, la igualdad sustantiva, la inclusión, la equidad y la no discriminación, la preservación del medio ambiente y el patrimonio, así como la función social de la ciudad.

De la exigibilidad de los derechos garantizados por la Constitución

La Constitución CDMX no se limitó a garantizar derechos, sino también instalará con pragmatismo mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad de dichos derechos con base

²⁰ *Ibidem* Artículo 25, apartado D.

²¹ *Ibidem* Artículo 25, apartado G.

²² *Ibidem* Artículo 25, apartado B.

en la noción transversal de progresividad y del derecho al buen gobierno.

En ese sentido, cabe reconocer que si bien las preocupaciones sobre la gobernabilidad financieras son válidas; tampoco se puede tachar, de manera exagerada, como inviable la consecución de los derechos garantizados en la Constitución la Ciudad de México. En vez de sujetar nuestra reflexión a un razonamiento elitista que consistiría en afirmar que a falta de dinero público conviene limitar los derechos de las y los capitalinos, decidimos optar por una visión incluyente y redistributiva para la Ciudad de México. Así, la Constitución garantiza a las personas derechos exigibles libres de una orientación capitalista de mercado que pudiera pretender excusar al Estado y los poderes públicos de su responsabilidad con las y los ciudadanos.

Con pragmatismo realista para su implementación, el principio de progresividad, objeto de la reforma constitucional de 2011, resulta de mayor importancia. Para ello se establece que la planeación anual del presupuesto de egresos se orientará a alcanzar niveles progresivos de satisfacción de los derechos. Estas disposiciones fijan también las bases generales para una estrategia planeada, medible y evaluada de priorización de la acción pública local.

En este sentido, desde el reconocimiento y la implementación en sus leyes secundarias del derecho a la buena administración, con mayor transparencia, rendición de cuentas y participación social en la toma de decisiones, será una forma esencial en la garantía concreta y la exigibilidad de dichos derechos. Resultaba imprescindible plantear las bases de una administración local justa y cada vez más eficiente en las políticas de acción y gestión pública para concretar dicha visión constitucional. Todo ello con base en el derecho al buen gobierno y en los principios de justicia social, ética, resiliencia, transparencia, rendición de cuentas, de interés público mediante la profesionalización (servicio profesional de carrera) de los cuerpos administrativos locales.

Si bien el proyecto de Constitución garantiza un máximo de derechos, ello no implica que con su sola entrada en vigor se harán realidad. Los derechos se irán cumpliendo de manera gradual, conforme se vayan creando las condiciones para tal efecto, principalmente las financieras. Posicionarse en la incredulidad, no abona para aspirar a mejorar la calidad de vida de las y los habitantes de la Ciudad de México, fin último que debe prevalecer en el texto constitucional. La Constitución es una hoja de ruta que nos señala nuestro destino como ciudad capital. No significa que su promulgación cambiará de un día para otro las condiciones de vida de

los habitantes de la ciudad, pero estas condiciones se irán modificando de forma gradual, siempre enfocándose en el interés público, hacia un mejor bienestar social.

No cabe duda de que actualmente estamos atravesando una crisis de confianza democrática que se manifiesta por la existencia de cierto “apolitismo”, es decir, por un rechazo de la política como actividad de la sociedad por parte de la población, en México más que en los demás países de América Latina. Según las últimas cifras del Latinobarómetro, aproximadamente 8 de cada 10 mexicanos ya no creen en la democracia como el mejor de los regímenes políticos²³. Basta también mencionar las tasas de abstención en las elecciones, la cual pareciera ser la mayor fuerza política actualmente.

El proyecto de Constitución y la entrada en vigor de la propia Constitución debe ser un punto de partida hacia el restablecimiento de la confianza y paz social de nuestra democracia. Un modelo democrático renovado y ampliado para una sociedad cada vez más progresista, un mejor bienestar social sin duda catalizador del desarrollo transversal local.

Ni un solo paso atrás en los derechos conquistados en la Ciudad de México

Como bien se menciona y se corrobora a lo largo del presente artículo, la primera Constitución de la Ciudad de México fue elaborada en su forma y en su fondo con base en un proceso abierto, participativo y plural. En la redacción del proyecto de Constitución participaron más de medio millón de personas mediante distintos mecanismos y la Constitución fue aprobada por mayoría calificada en la Asamblea Constituyente, en la cual, dicho sea de paso, figuraban todos los partidos con representación nacional con 60 diputados electos por representación proporcional y 40 designados por los poderes federales y la jefatura de Gobierno.

Durante marzo de 2017, diversas instituciones, entre ellas la Procuraduría General de la República, la Consejería Jurídica de la Presidencia, el Tribunal Superior de la Ciudad de México y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, presentaron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación distintas acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales sobre la Constitución de la Ciudad de México.

²³Véase Informe Latinobarómetro 2016: El declive de la democracia. Disponible en <<http://bit.ly/2oEJBFP>> (consultado el 4 de abril de 2017).

Al momento de terminar estas líneas estamos a menos de una hora de entregar los argumentos con los que defenderemos nuestros derechos y nuestra autonomía ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, junto con 60 delegadas y delegados entre los que se encuentran ex diputados constituyentes, integrantes de los Grupos Redactor y Asesores Externos y connotados doctores en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Cabe destacar que algunas de las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales promovidas en contra de la Constitución capitalina fueron constituidas sin seriedad, pues se citaron apartados de la Constitución que no existen. Con su argumentación la Procuraduría General de la República (PGR) pretende impedir la ampliación de derechos y el reconocimiento en la Constitución de derechos que de hecho son vigentes en leyes de la Ciudad de México; además, sin tener competencia para ello, puesto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es clara al sólo facultar a la PGR para interponer controversias en materia penal. Estamos convencidos de que la SCJN encontrará la Constitución de la Ciudad de México congruente con la Constitución federal y con los propios criterios de la Corte, toda vez que su propia jurisprudencia ha señalado que los derechos deben ser progresivos, es decir deben ir en aumento y nunca disminuirse.

Epílogo

La elaboración del proyecto de Constitución resultó ser, sin la menor duda, un proceso colaborativo hacia la propuesta de una visión realizable de ciudad incluyente en el corto, mediano y largo plazos. Si bien la Constitución de la Ciudad de México propone un camino responsable por parte de las instituciones para construir una sociedad más prospera, justa y democrática, también hace un llamado al cumplimiento de obligaciones como en cualquier contrato social. La Constitución es de y para todas y todos. La asimilación e implementación del conjunto de leyes y normas hacia una armonía social cada vez más pacífica nos permitirá construir la ciudad en la queremos vivir.

Nuestros anhelos progresistas hoy plasmados jurídicamente resonarán más allá de las fronteras del territorio local, nacional y regional con el éxito para la Ciudad de México, de haber construido puentes democráticos y sociales hacia un mejor futuro, en tiempos en los que se alienta a fortalecer los muros del conservadurismo.

Novedad Ediciones Eón / UAGro



La Policía Comunitaria, una mirada desde el sur

Olivia Elizabeth Álvarez Montalván
Bladimir Sierra Remigio
(Coordinadores)

Eón
sociales



UAGro



EDICIONES
EÓN

La Constitución de la Ciudad de México: antecedentes y avances fundamentales

Unidad para la Reforma Política
de la Ciudad de México*

La Constitución Política de la Ciudad de México reivindica la autonomía de la entidad y la soberanía de su pueblo para definir su régimen gubernamental y asumir sus propias decisiones políticas fundamentales, tales como el establecimiento de un gobierno representativo, participativo y abierto, la separación de poderes, la rendición de cuentas, la independencia de las y los jueces, la supremacía constitucional, pero sobre todo, consagra los derechos humanos como su fundamento.

En 1824, tras el surgimiento del México independiente, se decidió la creación de un Distrito Federal como capital del país, el cual estuvo sometido a los poderes nacionales que en él establecieron su sede. Esta sujeción prevaleció bajo diferentes formas jurídicas hasta el último tercio del siglo XX.

En los distintos momentos de la historia constitucional mexicana, la capital del país experimentó numerosas modificaciones en su marco jurídico. Nunca antes se logró una adecuada coexistencia entre los poderes federales y locales, la cual impidiera intromisiones indebidas a la autonomía de la capital; tampoco se obtuvo el reconocimiento pleno de los derechos políticos de sus habitantes.

En el siglo XX, diferentes sucesos definieron la situación legal de la capital de la República Mexicana. Durante el primer tercio, se realizaron reformas que suprimieron las municipalidades, lo que implicó un retroceso en la descentralización política de la ciudad. Posteriormente, se realizaron reformas para convertir a la capital en un departamento administrativo.

Paralelamente, acontecimientos políticos como la protesta estudiantil de 1968, la organización social después del terremoto de 1985 y las elecciones de 1988, en las que triunfó la oposición de izquierda, detonaron la transformación democrática de la ciudad y el país. Así inició un proceso de apropiación por parte de sus habitantes, de las decisiones de la vida pública y del destino político de la capital.

Durante las dos últimas décadas, el cambio institucional posibilitó que la ciudad contara con su propio estatuto

de gobierno y que la ciudadanía empezara a elegir desde 1997, aunque de manera acotada, a sus autoridades.

El proceso de democratización de la Ciudad de México sumó nuevos esfuerzos y nuevos actores. Así, entre los años 2000 y 2010 se presentaron varias propuestas legislativas que pugnaban por el reconocimiento de la autonomía de la ciudad para dotarla de una Constitución política propia. Algunas de éstas no alcanzaron los consensos necesarios y otras fueron frenadas por el poder federal.

Iniciativa del jefe de Gobierno de la Ciudad de México

En su campaña electoral, el candidato a jefe de Gobierno, el doctor Miguel Ángel Mancera, incorporó a su programa el tema de la reforma política de la Ciudad de México. Ofreció

* Coordinada por Porfirio Muñoz Ledo.

impulsar los trabajos para que la capital contara con una Constitución. Al asumir el gobierno, una de sus primeras acciones fue crear un órgano especializado encargado de cumplir esta función.

Desde el inicio, a esta aspiración —que provenía de la sociedad y que hizo suya el gobierno— la impulsaron personalidades y expertos de la academia, la sociedad civil y los movimientos populares que habían tenido una destacada influencia en la transformación de la ciudad.

En 2013, el jefe de Gobierno presentó al Congreso una iniciativa que reflejaba los esfuerzos y propuestas de las fuerzas políticas locales y nacionales. Este documento fue el punto de partida para la discusión y generación de acuerdos que harían posible la reforma política de la Ciudad de México.

El grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática presentó en el Senado de la República esta iniciativa. Tras intensos debates en distintos periodos legislativos, el 15 de diciembre de 2015 fue aprobada esta reforma y publicada el 29 de enero de 2016.

Este avance constitucional abrió un nuevo escenario de actividades dirigidas a expedir la Constitución Política de la Ciudad de México.

Proyecto de Constitución Política e la Ciudad de México

El 5 de febrero de 2016 el jefe de Gobierno integró un grupo redactor, apoyado por un grupo de asesores externos, para contribuir en la elaboración del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México. Ambos colectivos se integraron de forma plural, con personalidades destacadas en diversos liderazgos sociales, especialidades y disciplinas. Participaron actores civiles de reconocido prestigio en materia de derechos humanos, urbanismo y medio ambiente, así como representantes de las universidades, la cultura, la ciencia jurídica y la política.

Durante más de tres años se emprendió una amplia consulta sobre la reforma política y los contenidos que debería incluir la Constitución local, además de numerosos foros. Se llevaron a cabo más de 500 reuniones con organizaciones de la sociedad, entre ellas: movimientos populares, sindicatos, empresarios, pueblos y comunidades indígenas, barrios originarios, asociaciones de trabajadores no asalariados, defensores de derechos humanos y grupos de atención prioritaria. Se solicitó la contribución de las dependencias y órganos públicos de la ciudad, quienes a su vez realizaron encuentros con expertos de las áreas

de su competencia. También se sostuvieron diálogos con representantes de organismos internacionales y profesionales extranjeros en diversas materias.

Este proyecto contó con una visión integral basada en el derecho a la ciudad y en las cartas mundial y local en la materia, considerando la vigencia global del concepto y el enfoque de largo plazo en los procesos de planeación de las ciudades. Se inscribe en el contexto del constitucionalismo social latinoamericano y constituye una síntesis de aspiraciones y demandas expresadas a lo largo de los años, así como de los avances alcanzados en la ciudad desde que ésta comenzó a elegir a sus gobernantes en 1997.

La reforma en materia de derechos humanos de 2011 a la Carta Magna reconoció la jerarquía constitucional de los tratados internacionales para la protección de las personas. El Proyecto de Constitución incorporó las prerrogativas contenidas en los instrumentos internacionales y propuso un amplio catálogo de derechos y garantías para los habitantes de la ciudad. Se fundó en una visión transversal desde las perspectivas de derechos humanos, género, interculturalidad, intergeneracionalidad, diseño universal, derecho a la ciudad, participación ciudadana y derecho a la buena administración. Se construyó sobre decisiones políticas fundamentales como la soberanía popular, el gobierno representativo, abierto y participativo, la separación de poderes, la rendición de cuentas, la independencia de las y los jueces, la Constitución como ley suprema y el poder del pueblo para enmendarla.

El proyecto reconoció e incorporó las demandas históricas de los diversos sectores que integran la sociedad capitalina. Representó una posición congruente con las ideas más avanzadas y las conquistas alcanzadas en la Ciudad y a nivel internacional, así como con las obligaciones y compromisos adquiridos por el Estado mexicano.

Consideró derechos de grupos con necesidades específicas, en congruencia con la Organización de las Naciones Unidas, la cual ha determinado que éstos son perfectamente compatibles con el principio de universalidad, siempre que se encuentren fundamentados razonable y objetivamente.

Supuso la corresponsabilidad de las y los ciudadanos en observancia de los compromisos contraídos; es eminentemente garantista: todos los derechos que contiene son exigibles y justiciables. El modelo propuesto reposa en una economía redistributiva y en un nuevo pacto fiscal de la ciudad y de ésta con la Federación. La satisfacción de los índices de bienestar y las necesidades de infraestructura dependerán en gran medida de

la plusvalía de la ciudad y del éxito de una política de desarrollo redistributivo.

Se planteó una renovación institucional que no generara costos excesivos a la ciudad. La mayoría de los organismos contemplados ya existen, pero cambian su denominación, naturaleza y facultades y en varios casos, los cargos son honoríficos. Los principios postulados implicarían un rediseño administrativo y judicial en profundidad que elimine el dispendio y establezca normas de racionalidad en el ejercicio del poder.

La redacción del Proyecto de Constitución se hizo conforme a una nueva sistemática constitucional que favorece una adecuada interpretación jurídica y la fácil comprensión de las normas por la sociedad. Cada apartado tiene una denominación que describe su contenido, a fin de que todas y todos puedan saber de qué trata la Constitución, que su lectura no quede reservada a minorías y se convierta en una herramienta para la realización individual y colectiva de la población de la ciudad.

El proyecto se integró por ocho títulos: “principios constitucionales”, “carta de derechos”, “desarrollo sostenible de la ciudad”, “ciudadanía y ejercicio democrático”, “distribución del poder”, “buena administración”, “relación con el gobierno federal” y “reformabilidad, progresividad e inviolabilidad de la constitución”.

El proceso constituyente

La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México se instaló el 15 de septiembre de 2016, día en que el jefe de Gobierno de la Ciudad hizo entrega del Proyecto de Constitución que sirvió de base para sus trabajos. Ésta se integró por cien diputadas y diputados constituyentes articulados en diez grupos parlamentarios; su conformación fue reflejo de la actual pluralidad política del país y de la ciudad. Fue el primer Congreso en la historia nacional en materializar la paridad de género y los lineamientos más avanzados sobre parlamento abierto.

Los trabajos de la Asamblea se realizaron a través de ocho comisiones que tenían por objeto elaborar un dictamen correspondiente a cada título del Proyecto. Se realizaron 21 sesiones plenarias. Se contó con 544 iniciativas de diputadas y diputados constituyentes y con 978 propuestas ciudadanas, así como con diversos mecanismos que posibilitaron la celebración de un gran número de audiencias públicas, la atención de más de diez mil personas y la realización de una consulta a los pueblos indígenas, conforme lo dictan los parámetros internacionales.

Durante el desarrollo de sus tareas, la Asamblea privilegió la libertad de expresión y el debate parlamentario. Se caracterizó por la firmeza y elocuencia en la defensa de los idearios de los partidos y de las convicciones propias de las y los constituyentes, muchos de los cuales mostraron recelo y suspicacia hacia el proyecto que recibieron y que finalmente hicieron suyo, enriqueciéndolo y aprobándolo por más de dos terceras partes. Los intensos debates representaron también una actualización constitucional y conceptual de la clase política del país.

Los trabajos de esta Asamblea concluyeron el 31 de enero de 2017. Los logros incontables repercutirán en el orden jurídico de todas las entidades y en el escenario nacional; lo no aprobado comienza a tener un efecto expansivo, como la renta básica, el derecho al voto a los 16 años o el concepto de ciudadanía universal.

Síntesis de contenido de la Constitución Política de la Ciudad de México

Entre otros avances, podemos destacar los siguientes:

Principios

1. Reivindica la autonomía de la ciudad y la soberanía popular en lo concerniente a su régimen de gobierno y sus decisiones fundamentales.
2. Reconoce el carácter intercultural de la Ciudad de México, con una composición plural de lenguas y etnias.
3. Reivindica la riqueza de la migración nacional e internacional y se asume como una ciudad refugio.
4. Consagra a los derechos humanos como fundamento de la Constitución.
5. Incluye el derecho a la buena administración y mecanismos de democracia directa, representativa y participativa.

Carta de derechos

6. Establece un sistema de indicadores vinculado al presupuesto para el cumplimiento progresivo de los derechos.
7. Brinda mecanismos sencillos y accesibles a las personas para demandar ante los jueces el cumplimiento de sus derechos.
8. Reconoce el derecho individual y colectivo a la memoria, a la verdad y a la justicia por hechos del pasado.
9. Reconoce el derecho a la autodeterminación personal y a la muerte digna.

10. Reconoce derechos plenos a las familias en todas sus manifestaciones y estructuras.
11. Reconoce los derechos sexuales de las personas y garantiza el acceso a servicios integrales de educación y salud en la materia.
12. Reconoce y protege los derechos reproductivos de las personas.
13. Reconoce el derecho a defender derechos humanos y garantiza la protección a los defensores.
14. Reconoce el derecho a la buena administración pública y prevé un sistema de índices de calidad de los servicios públicos.
15. Garantiza protección y seguridad para el libre ejercicio del periodismo, la disidencia y el pensamiento crítico.
16. Establece el derecho a la protesta social, prohíbe su criminalización y garantiza el respeto a los derechos de quienes lo ejerzan.
17. Garantiza el derecho a acceder a la información, así como a producirla, buscarla, recibirla y difundirla por cualquier medio. También protege los datos personales.
18. Reconoce a las personas originarias de la ciudad que viven en el extranjero el derecho a votar y ser votadas.
19. Reconoce el derecho a la educación en todos los niveles, desde la educación inicial, a la lectura y a la escritura, al deporte y a la infraestructura que permita su ejercicio.
20. Instauro un sistema local de educación orientado por un plan que asegure la universalidad, conforme a los valores y principios de la Constitución de la ciudad.
21. Reconoce el derecho al acceso a la ciencia, la tecnología y la innovación y a disfrutar de sus beneficios.
22. Reconoce los derechos culturales de toda persona, grupo o comunidad y obliga a las autoridades a su promoción y respeto.
23. Garantiza el derecho a un mínimo vital que permita a las personas vivir en condiciones materiales de dignidad.
24. Reconoce el derecho al cuidado, a la alimentación, a la salud y a la vivienda.
25. Permite el uso médico y terapéutico de la marihuana.
26. Reconoce el derecho al agua, a su saneamiento, a su gestión social y prohíbe su privatización.
27. Protege el derecho humano al trabajo y establece un catálogo de prerrogativas para los trabajadores asalariados y no asalariados. Prohíbe el trabajo infantil, el esclavo y el forzado.
28. Promueve la mejora constante en las condiciones de trabajo y el salario. Protege la libertad y la democracia sindicales y garantiza el seguro de desempleo.
29. Reconoce derechos específicos a los siguientes grupos de atención prioritaria:
 - Mujeres
 - Niñas, niños y adolescentes
 - Personas con discapacidad
 - Lesbianas, gays, bisexuales, transgéneros, travestis, transexuales e intersexuales
 - Personas migrantes y sujetas de protección internacional
 - Víctimas
 - Personas en situación de calle
 - Personas privadas de su libertad
 - Personas que residen en instituciones de asistencia social
 - Afrodescendientes
 - Personas de identidad indígena
 - Minorías religiosas
30. Ratifica el derecho a un medio ambiente sano para las generaciones presentes y futuras, y reconoce a la naturaleza como un ente colectivo sujeto de derechos.
31. Incluye la protección a los animales y sanciona su maltrato.
32. Reconoce el derecho al uso y disfrute del espacio público, al tiempo libre y a la convivencia social en condiciones de seguridad ciudadana.

Desarrollo sustentable de la ciudad

33. Establece un sistema de planeación a veinte años para el desarrollo y ordenamiento territorial, a través de un instituto especializado con participación social.
34. Organiza el sistema de planeación con un enfoque de protección ambiental que respete la biodiversidad y el patrimonio genético.
35. Reconoce la función social del suelo y de la propiedad, y corresponsabiliza al desarrollo inmobiliario para compensar y mitigar impactos urbanos y ambientales.
36. Establece medidas contra actividades que causen daño a los ecosistemas y a la salud.
37. Incorpora límites para la edificación y el desarrollo urbano y protege áreas ecológicas, rurales y comunitarias.
38. Promueve la producción social y privada de vivienda adecuada para las personas.
39. Ordena la prestación de los servicios públicos atendiendo las perspectivas de género, intergeneracionalidad, accesibilidad y diseño universal.

40. Garantiza el derecho al acceso a las tecnologías digitales de manera progresiva para toda la sociedad.
41. Garantiza el derecho de acceso a internet en el espacio público.
42. Establece reglas para un sistema integral de movilidad que privilegia a las personas.
43. Posibilita el establecimiento de una ciudad policéntrica, a través de diversos polos de desarrollo.
44. Refuerza los objetivos de la coordinación metropolitana y regional para mejorar las condiciones de habitabilidad, movilidad, sostenibilidad y calidad de vida de sus habitantes.
45. Establece un sistema de coordinación con los estados y municipalidades vecinos, con amplia participación ciudadana.
46. Prevé normas sobre resiliencia y medidas efectivas contra el calentamiento global.
47. Define principios sobre el desarrollo, bienestar social y la economía distributiva.
48. Establece un Consejo Económico, Social y Ambiental vinculado con el sistema de planeación.
49. Establece el marco jurídico de los sitios declarados patrimonio de la humanidad en la ciudad.
50. Prevé consultas ciudadanas cuyos resultados serán obligatorios para la autoridad sobre obras públicas que impacten en el entorno de la ciudad.
51. Obliga a que la inversión y el gasto públicos se orienten a incrementar la infraestructura y mejorar la prestación de los servicios.
52. Establece un sistema de presupuestación con base en resultados e indicadores de cumplimiento de los derechos previstos en la Constitución.
53. Fortalece la asignación de recursos para alcaldías a fin de consolidar los gobiernos de proximidad.

De la ciudadanía y el ejercicio democrático

54. Establece derechos y deberes cívicos a los ciudadanos de todas las edades para consolidar una cultura democrática.
55. Concibe a la ciudadanía como el vínculo existente entre las personas y la comunidad a la que pertenecen.
56. Prevé mecanismos que garanticen el cumplimiento de las plataformas electorales de los candidatos vencedores.
57. Otorga a los ciudadanos el derecho para iniciar leyes, revocar el mandato a las autoridades, participar en referéndums y plebiscitos, elaborar presupuestos participativos, así como registrar candidaturas sin partido para cargos públicos.

58. Incorpora a los ciudadanos en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas.
59. Impulsa la democratización de los partidos políticos y los obliga a la transparencia.

Función legislativa, ejecutiva, judicial y organismos autónomos

60. Estimula la representación de las minorías parlamentarias en el Congreso de la Ciudad.
61. Prevé que el Congreso de la Ciudad de México se rija por los principios del parlamento abierto.
62. Faculta al Congreso de la ciudad para participar en las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
63. Establece límites para la asignación del presupuesto anual del Congreso local.
64. Define como leyes constitucionales a aquellas que se dicten para el funcionamiento de los poderes locales, de las alcaldías y en materia de derechos humanos.
65. Faculta a la ciudadanía y al titular del Poder Ejecutivo para presentar iniciativas para trámite preferente.
66. Prevé el funcionamiento de la administración pública local como un sistema de gobierno abierto.
67. Favorece el equilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo a través de mecanismos parlamentarios.
68. Establece los fundamentos para la conformación de gobiernos de coalición.
69. Fomenta la pluralidad en el Congreso mediante la figura de declaración de oposición parlamentaria.
70. Privilegia los medios alternativos de solución de controversias dentro del sistema integral de justicia.
71. Independiza al Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia.
72. Garantiza la autonomía e imparcialidad de los jueces y crea un Consejo Judicial Ciudadano.
73. Incorpora el Instituto de Servicios Periciales y Ciencias Forenses vinculado a la función judicial.
74. Instauro una Sala Constitucional para dirimir controversias entre los poderes y salvaguardar los derechos humanos.
75. Introduce la acción por omisión legislativa y las acciones de cumplimiento.
76. Establece jueces de tutela de derechos humanos para cada una de las alcaldías.
77. Modifica el concepto de seguridad pública por seguridad ciudadana y establece un nuevo modelo de policías de proximidad.
78. Limita la prisión preventiva y establece penas alternativas.

79. Prevé el establecimiento de consejos ciudadanos para el nombramiento de diversos funcionarios.
80. Faculta al organismo público de protección a los derechos humanos para acompañar a las víctimas ante los tribunales.
81. Crea una defensoría pública para la asistencia profesional de abogadas y abogados públicos que prestarán servicios gratuitos.

Alcaldías

82. Considera que las alcaldías constituyen el orden de gobierno más próximo a la población.
83. Establece órganos colegiados y plurales de gobierno para las alcaldías.
84. Descentraliza diversas facultades que antes sólo correspondían al gobierno de la ciudad para que las autoridades superiores no intervengan en asuntos que pueden resolver las autoridades más cercanas a la ciudadanía, sino de manera solidaria.
85. Prevé mecanismos para la asociatividad entre las diversas alcaldías.
86. Crea el Cabildo de la Ciudad de México, integrado por el Gobierno de la Ciudad de México y las alcaldías.
87. Garantiza la participación directa de los vecinos en las decisiones de las alcaldías.

Pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas

88. Reconoce a los pueblos indígenas como sujetos de derecho público y garantiza sus derechos colectivos.
89. Reconoce la observancia obligatoria de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
90. Reconoce autonomía para el gobierno de los pueblos indígenas y el derecho a la consulta sobre sus tierras, territorios y recursos.
91. Establece el derecho a la consulta de los pueblos indígenas sobre cualquier acto administrativo o legislativo que les afecte.

Del buen gobierno y la buena administración

92. Establece un sistema local anticorrupción encabezado por un consejo ciudadano.
93. Crea un sistema de servicio civil de carrera para las dependencias del gobierno, los órganos autónomos y las alcaldías.
94. Establece un régimen jurídico propio para el fincamiento de responsabilidades de los servidores públicos.
95. Elimina el fuero y privilegios de los servidores públicos.

Régimen de capitalidad

96. Establece un régimen de relación entre los poderes federales y locales para el buen funcionamiento de ambos.
97. Asegura el cuidado de las representaciones diplomáticas, así como de los bienes inmuebles y patrimonio de la Federación asentados en el territorio de la ciudad.
98. Constitucionaliza el fondo de capitalidad que deberá recibir de la Federación, en su carácter de sede de los Poderes de la Unión.

Estabilidad constitucional

99. Prevé el referéndum para la aprobación de las reformas constitucionales.
100. Establece el principio de progresividad para la reforma constitucional.

Conclusiones

- La Constitución Política de la Ciudad de México reivindica la autonomía de la entidad y la soberanía de su pueblo para definir su régimen gubernamental y asumir sus propias decisiones políticas fundamentales, tales como el establecimiento de un gobierno representativo, participativo y abierto, la separación de poderes, la rendición de cuentas, la independencia de las y los jueces, la supremacía constitucional, pero sobre todo, consagra los derechos humanos como fundamento de la propia Constitución.
- A partir de ahora la Ciudad de México cuenta con su propio catálogo constitucional de derechos propio a nivel constitucional basado en el derecho a la ciudad, que complementa aquellos reconocidos por la Constitución Federal y refleja los avances alcanzados por su población a través de las décadas recientes, como el derecho de las mujeres a decidir sobre su propio cuerpo, el matrimonio civil igualitario, la voluntad anticipada de las personas para tener una muerte digna, así como la protección a los animales.
- En adelante el actuar de las autoridades en la Ciudad de México deberá atender transversalmente a las perspectivas de género, no discriminación, inclusión, accesibilidad, interés superior de niñas, niños y adolescentes, diseño universal, interculturalidad, intergeneracionalidad y sustentabilidad. Con tal finalidad, la Constitución de la ciudad reconoce derechos específicos para mujeres; niñas, niños y adolescentes; personas con discapacidad;

lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, travestis, transexuales e intersexuales; personas migrantes y sujetas a protección internacional; víctimas; personas en situación de calle; personas privadas de su libertad; personas que residen en instituciones de asistencia social; afrodescendientes; personas de identidad indígena y minorías religiosas.

- Como parte de la planeación para el desarrollo de la ciudad, se creará un sistema de indicadores de derechos humanos, cuyo objetivo es el cumplimiento progresivo de éstos a través de asignaciones presupuestales anuales.
- La Ciudad ejercerá ampliamente las facultades residuales que le permite la Constitución General de la República, particularmente en materia de educación y laboral, instaurando un sistema educativo local y estableciendo un catálogo de prerrogativas para trabajadores del sector no asalariado, el cual actualmente no se encuentra reconocido a nivel federal.
- Mediante la creación de instituciones especializadas en materia de planeación democrática y prospectiva, se establecerá un renovado sistema de planeación para la ciudad a veinte años, el cual facultará, entre otras cosas: que tenga lugar un adecuado desarrollo y ordenamiento territorial; la protección del medio ambiente, el respeto a la biodiversidad y al patrimonio genético; la garantía de la función social del suelo y de la propiedad; el establecimiento de reglas tendientes a garantizar el derecho a la movilidad privilegiando a los peatones; la creación de más y mejores polos de desarrollo, así como garantizar el establecimiento de medidas de prevención, mitigación y gestión integral de riesgos para una ciudad resiliente y cumplir con los principios de bienestar social y economía distributiva.
- Por mandato constitucional, priorizará la coordinación metropolitana y regional con el objeto de mejorar las condiciones de vida de las y los habitantes tanto de la ciudad como de los estados y municipalidades vecinas.
- Con el fin de empoderar a la ciudadanía y fortalecer la democracia en la ciudad, la Constitución contempla disposiciones generales que propicien una participación más intensa, la cual habrá de reflejarse en resultados tangibles para la población a través de figuras como la iniciativa ciudadana, el referéndum, el plebiscito, la consulta popular y la ciudadana, la revocación del mandato, la gestión, evaluación y control de la función pública, el presupuesto participativo, las candidaturas sin partido,

así como la democratización y transparencia de los partidos políticos.

- En cuanto a la distribución del poder en la Ciudad de México, la Constitución local prevé que el Congreso rija su actuar bajo los principios de parlamento abierto; equilibra los poderes Legislativo y Ejecutivo con mecanismos de control parlamentario; posibilita la conformación de gobiernos de coalición e incorpora la figura de declaración de oposición parlamentaria; independiza al Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia para garantizar la autonomía e imparcialidad de los jueces; además crea una Sala Constitucional encargada de conocer y resolver sobre acciones de inconstitucionalidad, controversias que se susciten entre los poderes, acciones por omisión legislativa, acciones de cumplimiento en contra de las autoridades y salvaguardar los derechos humanos a través la acción de protección efectiva y el juicio de restitución obligatoria. Por lo que respecta a las demarcaciones territoriales de la ciudad, se incorporan las alcaldías como el orden de gobierno más próximo a la población, con órganos colegiados y plurales para su gobierno y facultades que anteriormente únicamente correspondían al gobierno central.
- Para los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes en la Ciudad de México, la Constitución reconoce todos los derechos específicos que ampara el sistema jurídico mexicano, además de armonizar y reconocer expresamente a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas como parte de su texto.
- Con la finalidad de ofrecer garantías al goce de los derechos al buen gobierno y a la buena administración, la Ciudad de México contará con un sistema local anticorrupción; un sistema de servicio civil de carrera para las dependencias de gobierno, los órganos autónomos y las alcaldías, así como un régimen de responsabilidades de los servidores públicos, además de eliminar el fuero y los privilegios de los aquéllos.
- Dada la calidad que tiene la Ciudad de México de ser capital país y sede de los poderes federales, su Constitución incorpora disposiciones a fin de establecer un régimen de relación para el buen funcionamiento de los órdenes de gobierno federal y local, además de asegurar el cuidado de las representaciones diplomáticas y del patrimonio de la federación, ello a través de la recepción del fondo de capitalidad que es parte de los ingresos de la hacienda pública de la ciudad.

Coedición Eón / UAGro

EDUCACIÓN Y SUSTENTABILIDAD: MÉXICO-BRASIL



EDICIONES
EÓN



UAGro

Eón
sociales

Naú Silverio Niño Gutiérrez
Javier Saldaña Almazán
(Coordinadores)

La Constitución de la Ciudad de México. El rescate de lo público y de lo social

Alejandro Encinas Rodríguez*

Tras 193 años de prejuicios y resistencias, la capital de todos los mexicanos por fin alcanza su autonomía. La Constitución plantea una nueva forma de entender a una sociedad cada día más compleja, envía un mensaje positivo al país en estos momentos de desasosiego y contribuirá a perpetuar la fama y la gloria de México Tenochtitlán.

La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México cerró el largo ciclo de debates iniciado hace 193 años con la primera Constitución del México independiente en 1824, respecto al reconocimiento de la Ciudad de México como entidad integrante de la federación, que, bajo el argumento de la inconveniencia de que dos órdenes de gobierno distintos —el federal y el local— coexistieran en el mismo territorio, se confrontaron dos visiones distintas de país respecto a la descentralización del poder público y el fortalecimiento de los gobiernos

locales: centralistas contra federalistas, conservadores contra liberales. La Constitución de la Ciudad de México avanzó en dirimir ambos dilemas.

Se trató de una Asamblea Constituyente sin precedentes. Las generaciones actuales no conocieron del constituyente de 1917; algunas conocieron la constitución de los estados de Baja California Sur y Quintana Roo en 1974, durante los años del partido hegemónico de Estado y del presidencialismo omnímodo.

La constituyente de la Ciudad de México se enmarcó en un contexto de pluralidad política y desarrollo de la cultura cívica característicos de la capital del país, e imprimió como sus sellos distintivos: un proyecto de Constitución elaborado por un grupo de especialistas plural e interdisciplinario; ser el

primer órgano parlamentario paritario entre hombres y mujeres, con una mesa directiva integrada mayoritariamente por mujeres; fue una asamblea conformada en su mayoría por las corrientes de izquierda, que implementó prácticas del debate parlamentario distintas a la disciplina partidaria tradicional que permitieron la construcción de acuerdos transversales para sacar adelante temas polémicos como el derecho universal a una vida digna conforme a los estándares más altos de bienestar y a la muerte digna; el matrimonio igualitario, la diversidad sexual, los derechos sexuales y reproductivos. Estableció el parlamento abierto para que cientos de ciudadanos, sin requisito alguno, promovieran iniciativas y participaran en audiencias públicas promoviendo sus propuestas para ser incorporadas

* Presidente de la mesa directiva de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Integrante del Grupo Constitucionalista designado por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

a la Constitución. Impulsó la primera consulta previa, libre e informada a los pueblos, barrios originarios y comunidades indígenas residentes, hecho sin precedentes a nivel internacional conforme a lo establecido en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, realizando 940 asambleas, de las cuales 934 aprobaron la propuesta de dictamen, el que posteriormente fue aprobado por unanimidad en la Asamblea Constituyente.

Pero, al igual que en el pasado, y como es ineludible en una ciudad plural y diversa, se suscitaron intensos debates confrontándose nuevamente temas polémicos sobre la ciudad y el país al que aspiramos. Entre otros, la prevalencia del interés público sobre el privado, la descentralización del poder público, el fortalecimiento de la democracia participativa, las libertades públicas y los derechos privados, la regulación sobre el mercado, en especial del capital inmobiliario, la responsabilidad social y el papel del Estado en la rectoría económica, sin pretender regresar a los tiempos del paternalismo autoritario, para propiciar crecimiento económico para el desarrollo y enfrentar la pobreza y la desigualdad que abaten a la mayoría de los mexicanos.

Estos debates sacaron a la palestra los cuestionamientos que en su momento tildaron de populistas a las políticas sociales implementadas por los gobiernos de izquierda en la capital del país, como sucedió con la pensión universal para adultos mayores, el apoyo a madres jefas de familia o a las personas de escasos recursos con discapacidad, y que a la postre se han replicado –no sin limitaciones– en todo el país, como sucedió con la propuesta del ingreso mínimo universal, el cual quedó finalmente plasmado en la Constitución como ingreso mínimo vital progresivo para los grupos en pobreza extrema y vulnerabilidad.

Lo mismo sucedió al debatir la Carta de Derechos y el derecho a la ciudad propuestos en el proyecto de Constitución, cuando se argumentó que la ciudad no dispone de recursos suficientes para hacer efectivos estos derechos y que se generarían falsas expectativas para su cumplimiento; e incluso estigmatizando el derecho a la ciudad como un atentado a la propiedad privada, retomando, como lo hicieron los críticos más aviesos, los mismos

adjetivos esgrimidos por los opositores al Artículo 27 constitucional en 1917, que estableció la función social de la propiedad al señalar que “la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública”, desconociendo además que el Derecho a la Ciudad quedó plasmado en la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, aprobada en octubre de 2016 por el Congreso de la Unión; y que el gobierno mexicano presentó días después como su principal aporte a la reunión de Naciones Unidas, Hábitat III, en Quito, Ecuador.

Pese a la intensidad de los debates y la diferenciación de las propuestas, se alcanzaron acuerdos que transformarán el sistema constitucional mexicano y que representan avances significativos. Por ejemplo: en la Constitución de la Ciudad de México se integró, además de la reforma de 2011 al artículo primero constitucional, que reconoció los derechos humanos de todas las personas en su carácter universal, indivisible y progresivo, así como los tratados internacionales suscritos por el gobierno mexicano en la materia, el derecho al libre desarrollo de la personalidad, a la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, el derecho al cuidado y el derecho a la ciudad, asumiendo que ésta es de sus habitantes, quienes tienen en todo tiempo el derecho inalienable a su uso y disfrute, estableciendo mecanismos para su exigibilidad y justiciabilidad.

La ciudad se reconoce pluricultural y como un espacio de refugio y asilo; asume un enfoque metropolitano y recupera la planeación para el desarrollo urbano y territorial, estableciendo expresamente la prohibición a la privatización del agua, considerada un bien público y un derecho humano, así como de los servicios de recolección de residuos.

Establece los deberes de los ciudadanos, incluida la protección de los animales como seres sintientes, y propone nuevas modalidades del ejercicio de la función pública y la planeación de la ciudad asumiendo al territorio como eje articulador de las políticas públicas.

Termina con el último vestigio del Departamento del Distrito Federal: las delegaciones políticas y crea las alcaldías, el Cabildo de la Ciudad de México, así como nuevas formas de gestión metropolitana y de democracia participativa, incluida la revocación de mandato y la contraloría ciudadana; elimina el fuero de los representantes populares y transforma al poder intocado: al Poder Judicial, el que queda sujeto a controles parlamentarios y ciudadanos.

Así, y pese a los malos augurios de propios y extraños, el 31 de enero de 2017, la Asamblea Constituyente aprobó y expidió la Constitución Política de la Ciudad de México, fecha emblemática que coincidió con la promulgación del Acta Constitutiva de la República Mexicana de 1824, así como con la sesión solemne que suscribió la Constitución de 1917.

Para quienes afirmaron que se legisó sobre las rodillas, queda el registro del trabajo desempeñado a lo largo de cuatro meses y medio, durante los cuales se realizaron 21 sesiones plenarias, que ocuparon 42 días de trabajo, destacando la sesión más larga en la historia parlamentaria del país, que se extendió del 14 al 27 de enero de 2017. Se presentaron 544 iniciativas de legisladores y 978 de ciudadanos, y se discutieron 870 reservas en lo particular, con la participación de 1 mil 342 oradores. A lo que se suman más de dos mil horas de trabajo efectivo de las ocho comisiones de dictamen y en el pleno, la atención a más de 10 mil personas, 47 organizaciones no gubernamentales y 93 manifestaciones públicas.

La Asamblea garantizó el ejercicio irrestricto a la libertad de expresión y el debate parlamentario, sin limitar a ningún constituyente el uso de la palabra, lo que dio como resultado una constitución de derechos y de libertades, que sin duda conformará un nuevo paradigma en la vida política del país.

En la procesión sinfín de malas noticias, la primera Constitución de la Ciudad de México ha enviado una buena señal para todos los mexicanos. Pese al escepticismo y el descrédito alentado sobre este proceso, se trata de una constitución progresista e innovadora, respecto de la cual todos los ciudadanos y las fuerzas políticas que participaron deben sentirse satisfechas. Si bien algunos aspectos quedan

pendientes, lo aprobado representa un avance en la agenda de derechos, sin regresión alguna en los derechos conquistados en la ciudad.

No han faltado sus detractores, desde quienes consideran que se trata de una Constitución “asesina”; algunas élites que cuestionan “el exceso” de derechos reconocidos, hasta quienes la consideran “cursi y rebuscada”, de ser repetitiva, contradictoria o de estar mal redactada. Se trata de quienes actúan de oficio o quienes no alcanzan a entender que asistimos a un debate político plural, no a un taller literario.

A contrapelo de estas opiniones, organismos internacionales como el Sistema de Naciones Unidas en México y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) consideran esta Constitución como un documento histórico que encara con solidez y profundidad los desafíos centrales de la agenda del desarrollo, la paz y los derechos humanos para 2030 en la Ciudad de México.

Señala el politólogo Jon Elster que más que para el presente, las asambleas constituyentes legislan para las generaciones del futuro. Son éstas las que disfrutarán o padecerán las decisiones fundacionales tomadas por personas con las que no coincidirán ni en tiempo ni en espacio.

La Constitución cimentó su legitimidad atendiendo las aspiraciones ciudadanas, asegurando el usufructo equitativo de la Ciudad donde el suelo y la propiedad cumplen una función social para permitir la satisfacción de las necesidades de los individuos y de la comunidad, y representa, a mi juicio, un triunfo de la buena política, el acuerdo político más importante alcanzado en nuestra frustrada transición a la democracia después de las reformas que otorgaron autonomía constitucional al entonces Instituto Federal Electoral que abrió paso a la alternancia en la Presidencia de la República.

Tras 193 años de prejuicios y resistencias, la capital de todos los mexicanos por fin alcanza su autonomía. La Constitución plantea una nueva forma de entender a una sociedad cada día más compleja, envía un mensaje positivo al país en estos momentos de desasosiego y contribuirá a perpetuar la fama y la gloria de México Tenochtitlán.

Coedición Eón / UNISUR

La educación sitiada.
Entre la política y el mercado



José Carlos Buenaventura
(Coordinador)

Eón
sociales



EDICIONES
EÓN

Seminario de
Perspectivas
Críticas en
Educación



UNISUR
Universidad de los Pueblos del Sur
Raíces de Identidad

Hacia un nuevo constitucionalismo. Los derechos humanos en el nuevo orden constitucional de la Ciudad de México

Santiago Creel Miranda*

Tomando en cuenta el hecho de que no puede existir Estado de Derecho en las sociedades si no se protegen los derechos humanos, la persona y la dignidad humana son los protagonistas de la Constitución capitalina, la cual reúne con precisión las exigencias del siglo XXI, por lo que naturalmente refleja las necesidades propias del presente, especialmente en los temas de dignidad humana.

Los constituyentes de 1917 tenían una clara idea de lo que la nación mexicana necesitaba; crearon una Constitución acorde con el momento histórico en el que se encontraban, organizaron y distribuyeron el poder de acuerdo con las necesidades de la época y, finalmente, adoptaron la primera Constitución social del siglo XX, donde se plasmaron los ideales y valores de la revolución de 1910. Los constituyentes en Querétaro debatían el modelo de nación que plasmarían en nuestra Constitución y, cien años después, los constituyentes de la Ciudad de México debatimos el modelo de ciudad que queríamos para la capital de nuestro país; tras numerosos esfuerzos, dimos vida a un nuevo pacto social, donde se consagran nuestros

ideales comunes y sociales y de donde emanará el resto de las normas que regularán nuestra convivencia en la Ciudad.

Esta Constitución, al igual que la que se redactó en 1917, obedece a un momento histórico específico. La Constitución Política de la Ciudad de México reconoce como eje rector la dignidad humana, sustento de los derechos humanos; atiende a nuestra realidad como Ciudad, a las exigencias sociales de los capitalinos cuyas voces siempre han sido las más altas, y atiende también a las generaciones que están por venir.

Los constituyentes de la Ciudad de México éramos conscientes de este momento histórico y de la gran responsabilidad que significaba, nos encontrábamos ante la oportunidad de repensar la manera en que los derechos humanos habían sido abordados en los ordenamientos jurídicos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe “Situación de los Derechos Humanos en México” de diciembre de 2015, señaló que en nuestro país

[...] continúan siendo de especial preocupación las denuncias de desapariciones, ejecuciones extrajudiciales y tortura, así como la situación de inseguridad de personas o grupos más expuestas por razones de discriminación histórica o por sus actividades como las mujeres, la niñez, las personas migrantes, pueblos indígenas, defensoras de derechos humanos y periodistas, quienes son víctimas de asesinatos, desapariciones, secuestros, tortura, amenazas y hostigamientos¹.

* Diputado constituyente, coordinador del grupo parlamentario del PAN.

¹ <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>>.

Tomando en cuenta este contexto y el hecho de que no puede existir Estado de Derecho en las sociedades si no se protegen los derechos humanos, la persona y la dignidad humana son los protagonistas de la Constitución capitalina, la cual reúne con precisión las exigencias del siglo XXI, por lo que naturalmente refleja las necesidades propias del presente, especialmente en los temas de dignidad humana.

El nuevo orden jurídico constitucional de nuestra Ciudad aborda con valentía temas que no habían sido nunca constitucionalizados. Fue elaborada en concordancia con el derecho internacional de los derechos humanos. Esto debido a que el nuevo escenario internacional nos exige repensar la manera en que se reconocen y garantizan los derechos y libertades fundamentales.

Independientemente de que existen quienes se resisten a esta nueva manera de legislar, la realidad es “que la protección del ser humano ha sido un punto de encuentro importante entre el derecho constitucional y el derecho internacional”². ¿Por qué no adaptar el nuevo constitucionalismo mexicano a este nuevo orden internacional y hacer frente a la crisis de derechos humanos que enfrenta actualmente nuestro país?

En esta Constitución se reconocen y garantizan, entre otras cosas, los derechos humanos de migrantes y personas sujetas de protección internacional, la comunidad LGBTTTI, mujeres, personas de origen indígena, afrodescendientes, personas con discapacidad, personas privadas de su libertad, niños, personas con discapacidad, niñas y adolescentes y otras minorías ignoradas. La paridad de género se garan-

tiza en todos los niveles de gobierno. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho a defender los derechos humanos, el derecho a la ciudad, el derecho al cuidado, a la reparación integral, entre otros.

Desde su origen, el PAN reconoció e hizo el fundamento de su acción y el fin de sus esfuerzos la promoción, salvaguarda y plena realización de la persona humana; este proceso constituyente no fue la excepción, sino que fue una oportunidad más para reafirmar nuestros principios como partido.

Para Acción Nacional, la dignidad de la persona es constitutiva de su propio ser; lo cual quiere decir que por el simple y trascendental hecho de existir, cada ser humano debe ser reconocido y respetado por sí mismo, independientemente de su condición o de su actuar. Los constituyentes panistas dimos la batalla, porque esta dignidad fuera reconocida y garantizada en la Constitución de la Ciudad de México a todo ser humano, sin importar su condición.

Finalmente, celebro que justo en los días en los que recibíamos por parte de nuestro vecino en el norte discursos de odio e intolerancia, los constituyentes de la Ciudad de México aprobamos una Constitución que celebra la diversidad, protege a las minorías históricamente ignoradas, reconoce nuestra capital como ciudad refugio de migrantes y personas desplazadas, donde establecemos que el principio rector de la ciudad es la cultura de la paz y la no violencia. Y se condena la islamofobia, la xenofobia, la misoginia, el racismo, así como cualquier otro tipo de discriminación o intolerancia. Las diputadas y los diputados constituyentes reconocemos la dignidad inherente a la persona por su condición humana y no jurídica.

² José Luis Caballero Ochoa, *La incorporación de los tratados internacionales sobre derechos humanos en España y México*, p. 335.



La Constitución de la Ciudad de México: lo que representa

Bernardo Bátiz Vázquez*

La Constitución de la Ciudad de México significa un quiebre respecto de la legislación que durante los últimos veinticinco años han venido aprobando tanto el poder revisor de la Constitución Federal como los Congresos nacional y locales.

Después de un largo proceso, desde que México se hizo independiente, es decir ya hace más de doscientos años, la Ciudad de México tiene finalmente una Constitución propia y pasa de ser de un “distrito”, designación casi despectiva de un territorio delimitado con fines burocráticos, a ser una entidad integrante del pacto federal, con plenos derechos, similares a los de los treinta, y con un estatus ligeramente superior; no es un estado más: es la capital de la República, sede de los poderes federales.

Su gobierno alcanza también un rasgo superior, no está ya en manos de un Jefe de Gobierno, acotado en sus facultades por los poderes federales como ha sucedido desde

Cuauhtémoc Cárdenas hasta Miguel Mancera; no está tampoco, eso quedó ya muy atrás, en manos de un “Jefe de Departamento”, como lo quisieron Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles en 1928, cuando suprimieron los ayuntamientos del Distrito Federal. Nuestra ciudad es ya una de las treinta y dos entidades que forman la federación mexicana y cuenta con sus tres poderes, un Congreso local formado por diputados electos por voto secreto y directo, con un Jefe de Gobierno electo también y con su propio Poder Judicial. Se añade un nuevo cuarto poder, el poder popular ciudadano, por ahora incipiente.

El hecho es muy significativo desde los puntos de vista jurídico y político, y viene a corroborar algo que ha estado presente desde que tenemos registros históricos creíbles: la Ciudad de México ha sido el centro

más importante de su entorno, ciudad con mando y prestigio, con poderes reales y formales; lo fue cuando sobre los islotes de una laguna, entre juncos y pedregales, llevó el nombre de Tenochtitlán; lo siguió siendo cuando Hernán Cortés ordenó la traza de la Ciudad recién conquistada y se conservó como capital del reino de la Nueva España durante los trescientos años del virreinato.

En el México independiente, la ilustre y leal Ciudad de México, como se le designó en la Colonia, fue capital del primer imperio surgido de los Tratados de Córdoba en 1821; luego ocupó el lugar de la capital de la República cuando se levantó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y se estableció un Distrito Federal circular con el centro en la Plaza de la Constitución y una periferia con radio de cinco leguas a la redonda. Durante el complicado siglo

* Diputado constituyente, Coordinador del grupo parlamentario de Morena.

XIX, fue la capital de los centralistas y de los federalistas, de los liberales y de los conservadores, del imperio de Maximiliano y de la República restaurada.

El siglo XX la encontró renovada con las obras afrancesadas del porfirismo de la última década, y durante la Revolución Mexicana se consideraba triunfador aquel general que pudiera tomar la capital con sus fuerzas armadas. De este modo, fue capital del maderismo, del gobierno espurio de Victoriano Huerta, del Ejército Constitucionalista de Carranza, de los convencionistas de Aguascalientes, de Zapata y Villa, y luego de los gobiernos surgidos del triunfo de los sonorenses ya mencionados, Calles y Obregón. Después, del partido único, de la incipiente democracia, y así hasta nuestros días.

Ha sido la capital del país siempre; el centro político más importante de la nación mexicana, pero no sólo eso: también es la cabeza del sistema financiero, en ella está el centro religioso más importante de nuestro continente y aquí se encuentran las instituciones de educación superior de mayor prestigio del país.

Todo esta historia de primacía apenas disputada de cuando en cuando sucedió a pesar de que los derechos públicos de sus habitantes durante décadas y décadas han estado acotados o abiertamente limitados por la legislación vigente. Durante la segunda mitad del siglo XX, de las diversas manifestaciones políticas, derecha, izquierda y centro, surgieron propuestas para que se cambiara la ley de tal modo que los capitalinos dejaran de ser ciudadanos de segunda, que salieran de su *capitis deminutio* y que la capital pasara a formar parte de la federación como uno más de los estados; se le llamó a ese requerimiento la exigencia de un estado treinta y dos.

Lo importante es que, hoy por hoy, ya los capitalinos tenemos una flamante Carta Magna, sólo que quienes iniciaron el proceso de reformas a la Constitución Federal para el cambio de estatus del antiguo Distrito Federal ahora se arrepintieron y han lanzado una andanada jurídica en contra de lo mismo que ellos promovieron. Dentro del Congreso Constituyente estuvieron diputados representantes del Poder Ejecutivo Federal y del Poder Ejecutivo Local, dentro de éstos uno cuando menos muy bien identificado con el Poder Judicial de la Ciudad. Como el resultado final no fue inocuo y sólo útil para la foto, como se dieron cuenta de que la nueva legislación constitucional significaba un gran avance, asustados presentaron acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales

para anularla: quieren a toda costa desvirtuar lo que significa la nueva Constitución.

Es muy importante destacar ante la opinión pública, en especial en el medio académico y universitario, cuál es el verdadero significado de la Constitución de la Ciudad de México. Se puede decir, en pocas palabras, que significa un quiebre respecto de la legislación que durante los últimos veinticinco años han venido aprobando tanto el poder revisor de la Constitución Federal como los Congresos nacional y locales. Durante décadas, al menos desde el gobierno encabezado por Carlos Salinas, las reformas constitucionales y legales tienen una clara tendencia hacia el autoritarismo y hacia el neoliberalismo.

La Constitución de la Ciudad rompe esa tendencia y contiene normas de justicia social basadas en un humanismo moderno muy plural y con una gran tradición en la legislación mexicana. Contiene también preceptos protectores de los derechos individuales y sociales y mecanismos jurídicos encaminados a la defensa de estos derechos.

Algunos ejemplos bastarán para entender estos avances; en el capítulo “Carta de Derechos” se reconocen no sólo los derechos humanos y garantías reconocidos en la Constitución Federal, sino todos aquellos contemplados en los tratados e instrumentos de derecho internacional, pero con la novedad de que formarán parte de un sistema integral progresivo. En esta materia no será posible, según la nueva Constitución, dar marcha atrás, sino siempre ir adelante en derechos humanos, todos y en la materia.

Se reconoce que toda persona tiene derecho a la autodeterminación y al libre desarrollo de su personalidad; hay un derecho a la vida digna que lleva implícito el derecho a una muerte digna; todas las estructuras, manifestaciones y formas de comunidad familiar son reconocidas en igualdad a la familiar tradicional y el compromiso es apoyarlas y cuidarlas; otro avance significa que hay un derecho a la sexualidad, a decidir sobre la misma y a ejercerla en forma libre, responsable e informada. Queda, por supuesto, prohibida la discriminación con respecto a la preferencia o a la orientación sexual.

La Constitución también reconoce la contribución de las mujeres al desarrollo y sustenta la igualdad sustantiva y la paridad de género, pero no sólo es el reconocimiento: las autoridades tendrán la obligación constitucional de adoptar las medidas para erradicar la desigualdad y toda forma de violencia en contra de las mujeres.

Hay mucho más. Toda persona tiene derecho a la salud, se pone como meta la cobertura universal de los servicios médicos y hospitalarios, que se deberá alcanzar en forma progresiva, empezando por los sectores marginados. Se acepta el uso médico y terapéutico de la marihuana y sus derivados, entre otras novedades que no gustan a quienes impugnan esta legislación progresista.

Un punto fundamental radica en que expresamente se establece el derecho al agua, vale transcribir el párrafo completo: "Numeral 14.F.3.- El agua es un bien público, social y cultural. Es inalienable, inembargable, irrenunciable y esencial para la vida. La gestión del agua será pública y sin fines de lucro". Ni más ni menos, queda prohibido encargar a empresas privadas la distribución del agua, que siempre estará en manos de la colectividad y nunca será objeto de lucro particular.

En la Constitución de la Ciudad pasamos de una democracia representativa a una democracia participativa, viejo sueño que parecía imposible de alcanzar. Se consagró la revocación del mandato, la consulta popular y diversos

organismos de participación ciudadana directa, en el fondo un verdadero cuarto poder ciudadano al lado de los poderes tradicionales legislativo, ejecutivo y judicial.

Todo esto no les gustó a quienes han promovido la inserción de nuestro país en un sistema neoliberal contrario a los intereses de la mayoría y enemigo de la gente y de su felicidad. La Constitución de la capital del país significa mucho, un verdadero cambio de rumbo, un quiebre en la tendencia legislativa de los gobiernos anteriores, y todo esto alarma y asusta a los dueños del poder y del dinero. Desde el poder ejecutivo y desde diversos frentes políticos de derecha, se ataca a nuestra Constitución con acciones que tendrá que resolver la Suprema Corte de Justicia de la Nación. No bastarán razones jurídicas, será necesario que el pueblo de la capital, siempre informado y politizado, se una a la defensa de una ley que significa un verdadero avance y un cambio de rumbo, pues nuestro país ha ido resbalando por un camino de injusticia y marginación durante los últimos años. La Constitución de la Ciudad es de avanzada, por eso la atacan.

Primera reimpresión 2016



Coedición Eón / UAEMex

Pablo Mejía Reyes
Víctor Hugo Torres Preciado
(Coordinadores)

Efectos de las reformas
estructurales
en las fluctuaciones cíclicas
y el crecimiento económico
en México

Eón
sociales



UAEM | Universidad Autónoma
del Estado de México



EDICIONES
EÓN

La Constitución Política de la CDMX: logros alcanzados y barreras encontradas. Una visión personal

Clara Jusidman Rapoport*

La CPCDMX consta de ocho títulos y parte de reconocer la centralidad de los derechos humanos para una vida digna de los habitantes de la ciudad, define los mecanismos para avanzar en su realización progresiva y poder hacerlos exigibles y justiciables. El mayor reto para concretar los preceptos incluidos en la Constitución es tener una ciudadanía activa y participativa, vigilante de que las leyes secundarias que deberá elaborar la actual Asamblea legislativa y, más adelante, el Congreso de la Ciudad conserven el espíritu de la Constitución en beneficio de los habitantes y no de las élites políticas, económicas y sociales.

La reciente formulación, aprobación y publicación de la Constitución Política de la Ciudad de México representa un acontecimiento de gran relevancia para la vida de nuestro país y de la ciudad, particularmente frente a las diversas crisis que están teniendo lugar y la emergencia de nuevos y crecientes riesgos políticos, sociales y económicos.

La Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX) significa un nuevo pacto social fundado en el propósito de lograr, de manera colectiva, una vida digna para todos los habitantes de la ciudad a partir de la protección, promoción, respeto y garantía de sus derechos humanos.

Ella amplía los derechos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) al agregar aquellos considerados en los instrumentos internacionales en la materia y en la legislación local. Además, incluye nuevos derechos y actualiza otros, acordes con la realidad de la vida en una gran ciudad.

Dos derechos adquieren una especial relevancia en la formulación de la CPCDMX: el *derecho a la ciudad* y el *derecho a la buena administración*. El derecho a la ciudad, tomado de la “Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad” (Gobierno de la Ciudad de México, 2010), destaca la función social de la ciudad y marca el proyecto de ciudad que se aspira alcanzar mediante el pacto constitucional: una ciudad democrática, incluyente, sostenible, productiva, educadora, habitable, segura, saludable,

convivencial y culturalmente diversa. Con algunos cambios, fue utilizado como marco para organizar los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales y de los grupos de atención prioritaria en la Constitución.

Respecto al derecho a la buena administración, se partió del reconocimiento de que un nuevo pacto social no podrá lograrse ni su efecto será percibido en la vida individual, familiar, comunitaria y social si no se instrumentan los cambios previstos en la CPCDMX relativos a la organización de los tres poderes de la Ciudad, en especial del Poder Judicial, de los organismos autónomos y de las que ahora serán alcaldías. Así, se postula como uno de los principios de la Constitución “la rectoría [...] de la función pública apegada a la ética, la austeridad, la racionalidad, la trans-

* Diputada constituyente e integrante del grupo constitucionalista designado por el jefe de Gobierno de la Ciudad de México

parencia, la apertura, la responsabilidad, la participación ciudadana y la rendición de cuentas” (CPCDMX, 2017, Art. 3, numeral 2, apartado B).

A pesar de las vicisitudes en el proceso de formulación y aprobación de la CPCDMX, las y los habitantes de la ciudad finalmente cuentan con un mapa de ruta valioso para realizar cambios importantes en el funcionamiento de la ciudad y hacer efectiva la reforma política para alcanzar una ciudad de derechos plenos para sus habitantes.

En el presente texto se describen algunos de los principales logros de este complejo proceso. Se destacan aquellos en materia de derechos humanos, desarrollo sustentable y Poder Judicial. Se incluye una descripción de los obstáculos para la formulación de la CPCDMX, en particular, se detalla la forma como se procesó la Carta de Derechos.

Ésta es la visión de alguien que tuvo la oportunidad de participar en el grupo redactor del proyecto que el jefe de Gobierno entregó a la Asamblea Constituyente para ser usado como fundamento de las discusiones y también en calidad de diputada designada a dicha Asamblea.

Los logros alcanzados

La CPCDMX consta de ocho títulos. Parte de reconocer la centralidad de los derechos humanos para una vida digna de los habitantes de la ciudad y a partir de ello define los mecanismos para avanzar en su realización progresiva y poder hacerlos exigibles y justiciables.

El “Título segundo” de la CPCDMX expone los derechos humanos de mayor trascendencia para la vida en la urbe y esboza las obligaciones del Estado para su realización efectiva. Incluye varios nuevos derechos: el derecho al cuidado; a la autodeterminación personal y a la muerte digna; al matrimonio igualitario; al mínimo vital; a la defensa de los derechos humanos y garantiza la protección de los defensores; establece el derecho a la protesta social; autoriza el uso médico y terapéutico de la cannabis y prohíbe la privatización del agua.

La CPCDMX hace visibles y enfatiza los derechos de las víctimas, de los pacientes, de las poblaciones en situación de calle, de las personas trabajadoras no asalariadas, así como las migrantes y sujetas de protección internacional, de las personas mayores, de los pueblos y barrios originarios y de las comunidades indígenas residentes, de las y los campesinos y pequeños propietarios rurales, entre otros grupos

de población que enfrentan mayores obstáculos para la realización efectiva de sus derechos.

Reconoce y valora las aportaciones del trabajo del hogar y la importancia de mecanismos de conciliación entre trabajo y familia. Asimismo, hace explícita la obligación de los habitantes de la ciudad a la protección de los animales y los derechos a un medio ambiente sano, a la vía y a los espacios públicos, a la movilidad urbana y al disfrute del tiempo libre. Incluye el derecho a la seguridad ciudadana y a la prevención del delito y la violencia y a la seguridad urbana.

En su parte orgánica, que inicia con el Título tercero de la CPCDMX, formula una amplia reorganización del Estado para facilitar la realización de los derechos de la población y la prosperidad y funcionamiento de la ciudad. Es decir, a partir de este título, la CPCDMX hace explícitos los “cómo” y se procura articular los derechos incluidos en el Título segundo con los sistemas, mecanismos, planes, programas, políticas, instituciones y legislación secundaria que deberán irse construyendo o ajustando para hacer efectivos dichos derechos de manera progresiva y para hacerlos exigibles y justiciables.

Para satisfacer tal propósito se incluye la creación de un Sistema Integral de Derechos Humanos articulado con un Sistema de Planeación y Evaluación. En esos dos sistemas recae la responsabilidad de incorporar la perspectiva de derechos humanos en todas las actividades de la gestión pública de la ciudad, con una visión de largo plazo, misma que quedó incorporada en la vigencia de 20 años definida para el Plan General de Desarrollo de la Ciudad y de 15 años para el Programa General de Ordenamiento Territorial, que incluye el urbano y el de medio ambiente.

Para la elaboración del plan y del programa mencionados y para guiar las actividades de programación en las distintas materias y niveles de la administración pública se aprobó la formación del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva. Es decir, se recupera la planeación urbana de largo plazo para reordenar el uso y aprovechamiento del territorio, de los recursos hídricos y ambientales y para lograr la armonización entre desarrollo de la infraestructura física y tecnológica con el desarrollo de la vivienda, los servicios de todo tipo y la movilidad urbana. Se incorporan límites para la edificación y el desarrollo urbano, a la vez que protege áreas de conservación y las actividades rurales y comunitarias. Además, se promueve la producción social y privada de vivienda adecuada.

El artículo 16 trata los aspectos específicos de una gran urbe, como es la gestión del agua, la regulación del suelo, la vivienda, la infraestructura física y tecnológica, la movilidad y accesibilidad, el espacio público, la prevención de riesgos y el medio ambiente; además establece las orientaciones que deberán seguir las políticas en esas materias, las instancias responsables en su administración y los límites entre lo público, lo privado y lo social, por tratarse de temas donde se dan grandes conflictos de intereses.

Como uno de los sistemas tendientes a articular las acciones de las entidades de la administración pública en todo el territorio de la ciudad, en el Artículo 17 de la CPCDMX se establece el Sistema General de Bienestar Social, que, a su vez, procurará el desarrollo y operación eficiente de los sistemas locales de educación, salud, asistencia social, servicios de cuidado, cultura y deporte, así como el desarrollo de los sistemas especializados por grupos de población de atención prioritaria. El Artículo 17 también define las orientaciones de las políticas sociales y económicas y procura fortalecer los instrumentos de política económica de la Ciudad.

En el “Título cuarto” se hace referencia a los principios, mecanismos y prácticas de la ciudadanía y la democracia participativa y representativa en la ciudad. Se aclaran los deberes de los ciudadanos y ciudadanas y se introducen, con nivel constitucional, las figuras de democracia directa que se han venido practicando en la ciudad desde la expedición de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, como la iniciativa ciudadana, el referéndum, el plebiscito, la consulta ciudadana, el presupuesto participativo y todos los mecanismos reconocidos en dicha ley como la red de contralorías ciudadanas, los observatorios y las asambleas ciudadanas.

Instruye a las autoridades en el respeto y apoyo a las organizaciones de la ciudadanía y el establecimiento de procedimientos y formas de gobierno abierto. Avanza en la inclusión de la revocación de mandato de representantes electos e incluye las candidaturas sin partidos.

El “Título quinto” de la CPCDMX, que ocupa más de la mitad del texto constitucional, define la forma en que se distribuye el poder en la Ciudad, cuya organización quedó acotada desde el artículo 122 de la CPEUM. Por lo tanto, se refiere a la función legislativa, la función ejecutiva, la función judicial y lo concerniente a la seguridad ciudadana y la procuración de justicia, así como a los organismos autónomos y a las demarcaciones territoriales y las alcaldías.

Los cambios de mayor trascendencia se hicieron en el ámbito del funcionamiento y organización del Poder Judicial, en donde se independiza el Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia y se crea un Consejo Judicial Ciudadano para la designación de los integrantes del Consejo de la Judicatura. La función judicial se regirá por los principios de legalidad, honradez, accesibilidad, transparencia, máxima publicidad y rendición de cuentas, pues lo que se busca es ofrecer una administración imparcial, transparente, próxima y expedita de la justicia en la Ciudad. La presidencia del Tribunal Superior de Justicia durará en su encargo sólo un año, sin posibilidades de reelección. Se garantiza la autonomía e imparcialidad de los jueces y se crea una Sala Constitucional para dirimir controversias entre los poderes y salvaguardar los derechos humanos. Se establecen jueces de tutela de derechos humanos, entre otros temas. Se trata de una reforma profunda que afecta la tradicional endogamia de un poder que, para la mayoría de los ciudadanos, es como una caja negra operada por los iniciados.

Con el propósito de evitar la captura de los órganos autónomos y de sus recursos por los intereses de los partidos políticos, se prevé el establecimiento de consejos ciudadanos para el nombramiento de sus presidentes y de sus consejos.

Para las alcaldías se establecen órganos colegiados y plurales de gobierno, se descentralizan diversas facultades que antes correspondían al gobierno de la ciudad y se garantiza la participación directa de los vecinos en las decisiones de este nivel de gobierno. Se incluye también en el “Título quinto”, en los artículos 57, 58 y 59, lo concerniente a los derechos de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes.

En el “Título sexto” de la CPCDMX se desarrolla el derecho a la buena administración, que se respalda con la organización de un sistema local anticorrupción encabezado por un consejo ciudadano; además se establece un sistema de servicio civil de carrera y un régimen jurídico para el fincamiento de responsabilidades de los funcionarios y se elimina el fuero de estos últimos.

A lo largo del texto constitucional se privilegia la participación ciudadana como un elemento central para alcanzar el funcionamiento democrático de la Ciudad. Se busca lograr que su desarrollo se centre en el bienestar de sus habitantes mediante el uso eficiente y equitativo de los recursos financieros disponibles, además de promover

el fortalecimiento de la función social de la ciudad y de su riqueza en términos de suelo, infraestructura física y tecnológica, equipamiento, servicios sociales y urbanos, patrimonio natural, histórico, cultural y el cuidado de los espacios y vías públicas.

Las limitaciones para el desarrollo de la CPCDMX como un nuevo pacto social

El Artículo 122 de la CPEUM, en el que se plasma la Reforma Política del Distrito Federal (Congreso de la Unión, 2016) aprobada por el Congreso Federal en enero de 2016, impuso varias restricciones al desarrollo de la Constitución de la Ciudad. Por una parte, colocó a la propia CPEUM como la cerca que impidiera superarla, aun cuando en su Artículo 1° se reconoce también, como bloque de constitucionalidad, a los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que el Estado mexicano sea parte. Al ser la CPEUM una carta magna con 100 años de vigencia, que ha sido objeto de más de 700 modificaciones, en la actualidad representa más la imposición de un modelo económico, político y social promovido por las élites del país. Su espíritu, eminentemente social, nacionalista y redistributivo gracias a las más de 300 modificaciones realizadas desde la década de 1990, ha sido transformado en una constitución que ampara un capitalismo de libre mercado, reduce el papel y las responsabilidades del Estado a la vez que permite la entrega de los recursos de la nación al capital privado nacional y extranjero. Por otra parte, la reforma política definió plazos para la discusión y aprobación de la CPCDMX de tan sólo cuatro meses y medio, situación que dificultó:

- a) Hacer una presentación, revisión y discusión suficiente del Proyecto de Constitución redactado por el grupo reunido a petición del jefe de Gobierno; el texto fue entregado el 15 de septiembre a la Asamblea Constituyente.
- b) Entender e incorporar las 978 propuestas ciudadanas que se hicieron llegar a la Asamblea Constituyente, muchas de las cuales se presentaron en audiencias públicas y que pudieron haber enriquecido el resultado final.
- c) Formular y analizar con cuidado las 544 iniciativas presentadas por los propios integrantes de la Asamblea Constituyente.
- d) Tampoco dio tiempo para revisar la consistencia del texto constitucional final ni para armonizar los dictámenes

básicos, que fueron elaborados por ocho comisiones las cuales trabajaron simultáneamente.

Asimismo, se definieron los términos para la elección y conformación de la Asamblea Constituyente, y se determinó que 40% de sus 100 integrantes fueran designados por poderes constituidos: catorce por cada una de las dos Cámaras del Legislativo Federal, seis por el presidente de la República y seis por el jefe de Gobierno de la Ciudad de México. El otro 60% resultó de una votación directa de los habitantes de la ciudad sobre listas de partidos, votación en la que participó solamente el 28% de los potenciales electores. Las limitaciones impuestas para la participación de ciudadanos sin partido en la CPEUM determinaron que sólo una persona pudiera remontarlas y fuera elegido como el único diputado realmente independiente de la Asamblea.

La “ingeniería parlamentaria” aplicada para la composición de la Asamblea Constituyente, vertida en el artículo mencionado, provocó que partidos políticos con muy baja presencia entre el electorado de la Ciudad de México alcanzaran una representación que les permitía el ejercicio del veto en la aprobación de los artículos de la Constitución. Así, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que obtuvo sólo el 7.8% de la votación, al sumar a los pequeños partidos afines (Panal, PVEM y PES) y a los diputados y senadores designados por el Congreso, más la fracción del Ejecutivo federal, llegó a tener 31 votos de los 100 y también contó con cinco fracciones parlamentarias de un total de nueve. El Artículo 122 también estableció que cada artículo de la Constitución tendría que ser aprobado con el voto favorable de dos terceras partes de las y los diputados presentes. El promedio de asistencia a las plenarios de la Asamblea fue de alrededor de 85 personas, por lo que generalmente se requerían cerca de 56 votos para aprobar los artículos. Los partidos de izquierda más los diputados y diputadas designados por el jefe de Gobierno y el diputado independiente alcanzaban 54 votos, el PAN 15 y, como se señaló, el PRI y sus aliados 31, por lo tanto, ninguna de las vertientes ideológicas presentes lograba tener suficientes votos para aprobar por sí solas los artículos de la Constitución, pero sí podían impedir que se aprobaran algunos artículos sin la necesidad de formar coaliciones.

Las instancias directivas de la Asamblea, es decir, la mesa directiva y la mesa de consulta, se integraron con representantes de cada una de las nueve fracciones. Ambas instancias fueron encabezadas por diputados de la izquierda.

La puesta en escena

Aun cuando los dos partidos de izquierda, el PRD y Morena incluyeron en sus listas a personas provenientes de la academia, de las organizaciones civiles y sociales y de la vida cultural y artística de la Ciudad, la Asamblea Constituyente estuvo dominada por miembros activos de los partidos políticos, cuya finalidad principal —en la mayoría de los casos— es hacer una carrera política segura y exitosa. Todo el proceso estuvo dominado por la cultura y los ritos parlamentarios de los políticos profesionales, cuyas participaciones y conductas respondían a una disciplina y agendas partidarias acordadas, lo que limitó la posibilidad de que ejercieran su voto con libertad. Para muchos de ellos y ellas, su tránsito por la Asamblea Constituyente era un peldaño más en su carrera política o administrativa, y ése era el valor que les interesaba proteger, principalmente.

Esta situación convertía las sesiones plenarias de la Asamblea Constituyente en un teatro donde una parte de las y los participantes cumplían el papel que les había sido dictado por su partido, por el gobierno federal, por los intereses de hecho (como la Iglesia católica, determinadas empresas e instituciones), o incluso, en algunas ocasiones, por su personal vanidad.

El PRD se propuso sacar la Constitución en tiempo, defender los derechos ya alcanzados en la Ciudad y, de algún modo, también el proyecto presentado por el jefe de Gobierno. El PRI actuaba como si fuera el poder principal y único en la ciudad y en el país al que tenía que pedírsele permiso para todo; se propuso impedir en lo más posible que la CPCDMX superara a la CPEUM, particularmente en materia derechos, y en especial los de educación y trabajo; también intentó mantener el *statu quo* en materia de organización del Estado. Seguramente debe haberle preocupado que se dieran ejemplos que pudieran reproducirse en el resto del país, como ha ocurrido con varias legislaciones, políticas y programas iniciados en la Ciudad de México.

Acompañado por el PAN, el PRI, el Panal y el PVEM procuraban que la Constitución tuviera los menores impactos presupuestales, que no se ampliaran las responsabilidades de los aparatos del Estado en razón del pacto fiscal federal; que se protegiera y respetara con toda claridad la propiedad privada y que nada apuntara hacia un aumento de impuestos o contribuciones. En varios intentos promovieron la incorporación del derecho a la vida en la Ciudad de México.

Morena, por su parte, rechazó de origen el proyecto presentado por el jefe de Gobierno, así como la conformación de la Asamblea con integrantes designados. Se asumía como la única fuerza política que verdaderamente representaba a los habitantes de la ciudad, por lo cual desconfiaba de todo; insistió en la participación ciudadana, en la propiedad social, en una oposición total a cualquier tipo de privatización del agua y de los servicios y espacios públicos. Pugnaba por el reconocimiento del carácter universal de los derechos humanos y buscaba responsabilizar al Estado de proveer lo necesario.

El valor del proceso en beneficio de los habitantes de la Ciudad de México fue respaldado por varios y varias integrantes de la Asamblea que tenían un origen ciudadano no partidario, quienes tenían agendas y temas para promover tales como la igualdad sustantiva y el derecho a la autodeterminación de las mujeres, el matrimonio igualitario, la protección de los animales, los derechos de las personas con discapacidad, de los niños, niñas y adolescentes, de los jóvenes, de las personas mayores, de los pueblos y barrios originarios, de las población LGTBTTI, los derechos culturales, la ampliación de las figuras de democracia directa como la revocación del mandato y la consulta popular, el derecho a la protección social de los trabajadores no asalariados, una secretaría de protección civil, la función social de la ciudad y del suelo, la renta básica, la propiedad social, el combate a la corrupción en el Poder Judicial, en el Ejecutivo y en las alcaldías, el rescate de los órganos autónomos, dentro de la diversidad de posiciones del espectro ideológico.

También es cierto que varios assembleístas miembros de partidos apoyaron individualmente algunos temas o hicieron iniciativas muy valiosas que fueron incorporadas al texto constitucional. El grado de disciplina variaba entre los partidos y en algunas ocasiones, en temas muy trascendentes, como la muerte digna y el matrimonio igualitario, se les permitía votar en libertad.

El trabajo en las Comisiones

Posiblemente el trabajo más constructivo se llevó a cabo en las Comisiones, donde tuvieron lugar los mejores debates y una excepcional posibilidad de aprendizaje al compartir información y conocimientos. Se crearon ocho comisiones y cada diputada o diputado podía participar en dos. Quedaron conformadas por entre 23 y 25 miembros, aunque en

promedio asistían con regularidad, alrededor de 14. Esto permitía un intercambio de opiniones fluido, especialmente cuando la conducción se realizaba con atingencia, como fue el caso en varias de ellas.

En las comisiones se planteaban posturas opuestas sobre los diversos títulos y artículos del Proyecto de Constitución, sobre las propuestas ciudadanas, o bien, sobre las iniciativas de los y las constitucionalistas. Fue mediante el diálogo abierto en formatos menos rígidos que en el Pleno, con la modalidad de parlamento abierto y en sesiones prolongadas, incluso en sábados y domingos, como se fue generando confianza y se construyó consenso entre las y los participantes.

Las comisiones, bajo distintas modalidades, también realizaron audiencias para escuchar las propuestas provenientes de la ciudadanía: académicos, representantes de organizaciones civiles, sociales, vecinales o de profesionales; también acudieron ciudadanos independientes. Todo ello, más la modalidad de parlamento abierto adoptada para el proceso, resultó en una convivencia intensa en el Palacio de Minería, en la Plaza Tolsá o en el patio el Palacio de Xicoténcatl, donde se montaron facilidades para las audiencias públicas.

Sin embargo, casi al término del trabajo de las Comisiones, aparecían diputadas y diputados que, o nunca habían asistido al trabajo de las mismas, o si lo hicieron, fue en escasas ocasiones, por lo que no habían participado en las enriquecedoras discusiones. La mayoría de las últimas reservas a los dictámenes de las Comisiones provenían de estos diputados y diputadas y llegó a suceder que echaran para atrás acuerdos alcanzados después de discusiones prolongadas y repetidas entre los que sí asistieron con regularidad.

Los temas controvertidos, donde persistían posiciones opuestas al nivel de las comisiones, eran llevados al Pleno, donde se exponían posiciones a favor y posiciones en contra. Los procedimientos no permitían un verdadero debate en el Pleno, cosa que posiblemente hubiera sido muy difícil llevar a cabo entre los cien integrantes de la Asamblea.

La última instancia para superar las controversias en los temas que no alcanzaban los votos necesarios para ser aprobados en el Pleno y que volvían a ser incorporados a la discusión mediante reservas —muchas veces improvisadas— de última hora o reiteradas por miembros de la Asamblea, era la Mesa de Consulta formada por las y los coordinadores de las nueve fracciones parlamentarias. A la Mesa de

Consulta podían asistir los integrantes de la Asamblea que promovían reservas y se procuraba llegar a redacciones consensadas para después someterlas al Pleno.

La Comisión de Carta de Derechos

El proceso de discusión a partir de la revisión del proyecto del jefe de Gobierno tuvo lugar en la mayoría de las comisiones, excepto en la de Carta de Derechos, donde la metodología impuesta fue que, en lugar de revisar ese proyecto en la Comisión, el secretariado técnico elaboraría un predictamen. Ese “predictamen” en realidad fue un proceso de acuerdos fuera de la Comisión, en el que incluso participaron diputadas y diputados que no formaban parte de ésta. La negociación fue conducida por el PRD y realizada primero con el PRI y el PAN y luego con Morena. Una vez “planchado”, fue llevado a la Comisión para su superficial discusión y aprobación. Los votos de los integrantes de la misma no se hicieron en libertad sino que los emitieron de manera disciplinada, obligados a respetar los acuerdos que se habían tomado fuera de la propia Comisión.

Las consecuencias de esta opción fueron: que el proyecto del jefe de Gobierno no fue discutido ni entendido plenamente por las diputadas y diputados de la Comisión; que los consensos no se construyeron a partir de un debate abierto y auténtico de los contenidos; que se desdibujaron, se redujeron o se quitaron derechos incluidos en el proyecto original y, por último, que la estructura usada en la construcción del título correspondiente fue modificada.

Entre lo que se perdió se encontraba el derecho al sufragio y a ser elegido para el servicio público, lo que afortunadamente fue recuperado mediante una reserva en el Pleno; la prohibición y sanción de la trata, las ejecuciones y desapariciones forzadas, los crímenes de odio, los feminicidios, la tortura, que quedó fuera; la definición de discriminación en el dictamen aprobado por la Comisión resultó muy disminuida comparada con la contenida en las leyes federal y local en la materia, nuevamente algo se pudo recuperar mediante dos reservas en el pleno; los derechos culturales fueron cambiados hacia una visión de alta cultura opuesta a la concepción fundamentalmente antropológica contenida en el proyecto del jefe de Gobierno, lo que pudo reestablecerse combinando ambas visiones mediante un diálogo específico fuera de la Comisión, entre diputados y diputadas representantes de los partidos interesados en el tema y los expertos que desarrollaron la propuesta

original. La recuperación de los derechos culturales en el texto final tuvo que hacerse, nuevamente, mediante una reserva al dictamen.

Respecto del cambio en la estructura del “Título segundo. Carta de derechos”, el derecho a la ciudad, que era un derecho parteaguas del que derivaban los derechos agrupados en el resto del título y que fue colocado en el Artículo 11 en el proyecto del jefe de Gobierno, antes de los artículos que se referían a una ciudad democrática, ciudad educadora y del conocimiento, ciudad solidaria, ciudad productiva, ciudad incluyente, ciudad habitable, ciudad segura y ciudad garantista, en el dictamen y, por ello, en la CPCDMX quedó casi al final del título segundo, en el Artículo 12, sólo antes de los derechos agrupados en Ciudad habitable (Art. 13) y Ciudad segura (Art. 14).

Los derechos que perdieron más fuerza respecto del proyecto original fueron el derecho a la educación y los derechos laborales, dado que las y los diputados del PRI los ajustaron al contenido de la Constitución Política y de las leyes federales en ambas materias.

Asimismo, en el Dictamen de la Carta de Derechos se había cambiado el énfasis en la calidad de titulares de derechos de los llamados *grupos de atención prioritaria* para considerarlos como grupos vulnerables que requerían de la protección del Estado o de la solidaridad social. Algunos diputados y diputadas defensores de agendas de estos grupos se percataron y fue posible recuperar en el texto constitucional la calidad de titulares de derechos y enunciar algunos derechos que les son de particular importancia.

En otras comisiones, el proyecto del jefe de Gobierno fue utilizado como base para las discusiones y cambiado una vez que se alcanzaban acuerdos o votaciones para aceptar los cambios. No ocurrió así en la Comisión de la Carta de derechos.

Los retos

El mayor reto para concretar los preceptos incluidos en la Constitución es tener una ciudadanía activa y participativa, vigilante de que las leyes secundarias que deberá elaborar la actual Asamblea Legislativa y, más adelante, el Congreso de la Ciudad, conserven el espíritu de la Constitución en beneficio de los habitantes y no de las élites políticas, económicas y sociales.

En ese sentido un gran reto será responder a las acciones de inconstitucionalidad o a las controversias

que se introduzcan ante la Suprema Corte de Justicia. En la actualidad se conoce que ya han sido presentadas algunas, como las formuladas por la Procuraduría General de la República acerca de 39 conceptos de la CPCDMX; por Morena y por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México. Es indudable que la CPCDMX afecta intereses de las élites políticas y económicas y significa una ruptura de prácticas y modalidades del ejercicio de las funciones públicas que sólo han beneficiado a éstas y a los servidores públicos a cargo.

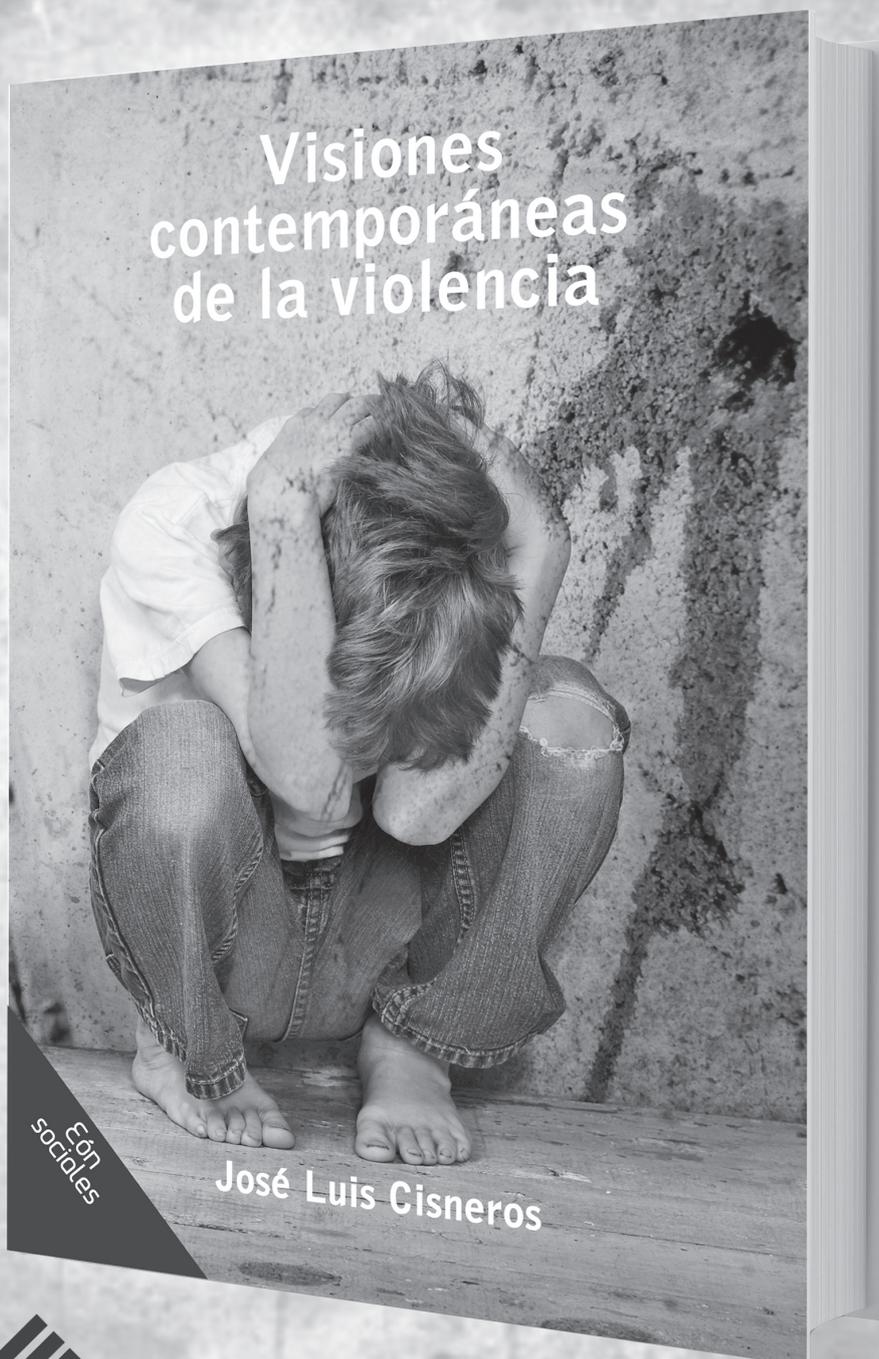
Lo que sigue ahora es un amplio debate para saber si la ciudadanía, el gobierno de la ciudad, los integrantes de la Asamblea Constituyente y los partidos políticos están dispuestos a defender los cambios que propone la CPCDMX.

Asimismo, los habitantes de la ciudad tendríamos que organizar observatorios ciudadanos, capacidades de cabildeo, de propuesta y de presión ante la Asamblea Legislativa para conservar el espíritu progresista de la CPCDMX en las leyes secundarias.

Referencias

- Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX) (2017). México: Porrúa.
- Congreso de la Unión (2016, 29 de enero). Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, Diario Oficial de la Federación. Recuperado de <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=542404043&fecha=20/01/2016&print=true>.
- Gobierno de la Ciudad de México (2010). Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad. Ciudad de México.
- Tribunal Electoral del Distrito Federal (2015). Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Ciudad de México. Recuperado de <<http://www.trife.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/2015-ley-de-participacion-ciudadana-del-distrito-f>>.
- Tribunal Electoral del Distrito Federal (2015). Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Ciudad de México. Recuperado de <<http://www.trife.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/2015-ley-de-participacion-ciudadana-del-distrito-f>>.

Coedición Eón / UAM-Xochimilco




EDICIONES
EÓN


Casa abierta al tiempo
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Constitución de la Ciudad de México: triunfo de la política, ejemplo de la capacidad para el diálogo, manifestación de la pluralidad que enriquece, expresión de la civilidad democrática

Jesús Ortega Martínez*

En realidad, la impugnación del Constituyente se encontraba inmersa en una estrategia de AMLO y de su partido para descalificarlo, para deslegitimar a la Constitución. Esta situación se pudo apreciar con mayor claridad cuando los dirigentes de Morena interpusieron un recurso ante la Suprema Corte para invalidar la Constitución de la Ciudad de México. Aprobaron con júbilo la Constitución de la CDMX, y ahora, con una actitud esquizofrénica, pretenden invalidarla.

Durante varias décadas, desde mediados del siglo XX y principios del XXI, la izquierda mexicana ha considerado que la conversión del Distrito Federal, en el estado 32 de los Estados Unidos Mexicanos, es una lucha política muy importante hacia el cumplimiento del programa socialista, democrático y progresista. Así lo consideraban todos los partidos y las organizaciones políticas de izquierda en nuestro país. La conversión del Distrito Federal en el estado 32 de la Federación fue un objetivo muy importante en la plataforma electoral desde la década de los 50, pero la lucha por el estado 32 creció para la izquierda en razón del gran movimiento cívico-estudiantil de 1968.

El movimiento del 68, la existencia de múltiples grupos guerrilleros en los años sesenta y setenta, así como una amplia insurgencia social y política fueron algunas de las principales causas para que el gobierno federal se convenciera de la necesidad de materializar reformas de carácter político. “Pensemos precavida y precautoriamente que el México bronco, violento, mal llamado bárbaro no está en el sepulcro, únicamente duerme, no lo despertemos; unos creyendo que la insensatez es el camino, otros aferrados a rancias prácticas”, decía Jesús Reyes Heróles, a la sazón secretario de gobernación de José López Portillo, en un célebre discurso en Chilpancingo, Guerrero; entidad atrapada por la pobreza y la convulsa violencia, donde surgían constantemente los movimientos populares armados que enfrentaban al gobierno priista.

Finalmente, la reforma del periodo 1977-1978 contempló la legalización política de los partidos de izquierda; estableció las formas con las que participarían en las elecciones y para que tuvieran representación en el Congreso de la Unión. Sin embargo, esta reforma sigue siendo muy importante, aunque no contemplaba la apertura política para modificar su régimen político y administrativo en la ciudad capital.

En las negociaciones de la reforma (1977-1978) participaron los dirigentes del Partido Comunista Mexicano (PCM) —el partido de izquierda más importante del país—, los dirigentes de otros partidos menores como el Partido Socialista de los trabajadores (PST), el Partido Socialista Revolucionario (PSR), el Movimiento de Acción y Unidad Socialista (MAUS), La Unidad de Izquierda Comunista (UIC), el gobierno, entre otros.

* Diputado constituyente e integrante del grupo parlamentario del PRD.

Las izquierdas continuaron su propósito por avanzar hacia la apertura política y electoral en la capital de la república. En las reflexiones se percibía la importancia estratégica que tendría la ciudad y su trascendencia política hacia el conjunto del país. Por ello, las corrientes de izquierdas pensaban que de lograrse la creación del estado 32 se avanzaría sustantivamente en el movimiento democrático; así la metrópoli contribuiría a la transformación política de México en un espacio gobernado por la izquierda. Ello terminaría con la figura administrativa del Departamento del Distrito Federal; además, se constituiría un Estado, las delegaciones se transformarían en ayuntamientos, habría un gobernador, alcaldes y un Congreso para la ciudad capital, todos electos por el voto popular.

En los mítines, las izquierdas de todas las orientaciones y partidos arengábamos que, con el estado 32, los habitantes de la capital de la república alcanzarían la condición de *ciudadanos de primera* y, por lo tanto, podrían elegir a sus gobernantes y representantes, tener un Congreso local y elegir alcaldes. En realidad, los propósitos de las izquierdas y los esfuerzos que llevábamos a cabo se unían con otras voluntades democratizadoras en todo el territorio nacional.

El derecho de elegir en libertad a gobernantes y representantes estaba inscrito y plasmado en la Constitución General de la República; pero, como decían los líderes de la oposición, “esos artículos eran letra muerta”. Aquéllos no se aplicaban, y quien se empeñaba en ejercerlos corría el riesgo de ser reprimido, encarcelado, desaparecido y asesinado.

Estos y otros preceptos constitucionales no se aplicaban en ninguna parte del país y tampoco en el Distrito Federal, debido principalmente a la existencia y persistencia de un sistema político autoritario, el cual asfixiaba a la nación. Me refiero al régimen de partido de Estado, que insistía en un ejercicio absoluto y autoritario del poder, para concentrarlo de manera absoluta en el presidente de la República.

Formalmente, según lo establecía nuestra Constitución General, formábamos una república constituida por estados libres y soberanos, con los poderes federales separados y los poderes locales autónomos en equilibrio. Todo ello a la manera *Del espíritu de las leyes* del barón de Montesquieu, y por ello el nombre oficial de nuestro país, desde la Constitución del 1957, como Estados Unidos Mexicanos.

La forma republicana y democrática no se ejercía en equilibrio, ni en la separación de poderes ni en la existen-

cia de estados libres y soberanos. Ciertamente, lo que prevalecía, desde los años posteriores a la restauración de la República en el siglo XIX y hasta la revolución de 1917, era un régimen autoritario, dictatorial, centralizado. En el D.F. residía el presidente, figura que concentraba de manera absoluta el poder en la capital. Fuera de ésta, los gobernantes de las entidades federativas practicaban una relación de dependencia y sumisión política total hacia el presidente.

Esta situación no cambió en los años posteriores a la Revolución maderista y a la guerra civil, pues, con mayor fuerza, los caudillos triunfantes del norte reafirmaron el centralismo e institucionalizaron, a través del sistema presidencialista, el autoritarismo. Así sucedió durante la primera mitad del siglo pasado, por lo que se fue consolidando el régimen de partido de Estado y su baluarte, el presidencialismo. De tal manera, la ciudad capital era la sede desde donde gobernaban los virreyes sexenales, como los llamaba Cosío Villegas.

El movimiento cívico de 1968, cuyos principales protagonistas fueron los jóvenes estudiantes, emplazó de manera valiente y decidida a la forma de gobierno autoritaria, principalmente en el Distrito Federal; y desde donde se extendió el grito libertario de las y los jóvenes estudiantes y capitalinos de la nación.

Como es conocido, algunas de las demandas fundamentales de los estudiantes en 1968 fueron por las libertades políticas en el D.F., y por extensión para toda la República. Pero, a pesar de la extraordinaria fuerza ética y política del movimiento estudiantil del 68, tuvieron que pasar varios años para que el gobierno diera una propuesta, como la de Jesús Reyes Heróles, la cual se mencionó anteriormente.

La reforma política de 1977, en la que inteligentemente participaron los dirigentes de la izquierda reformista, posibilitó que las organizaciones partidarias surgieran en la legalidad política y constitucional, y con ello comenzara su participación en las elecciones. Como resultado de este diálogo y de la materialización de esa reforma entre el gobierno y la izquierda reformadora, concurrió la entusiasta presencia de los representantes de izquierda en la Cámara de Diputados Federal. En la LI Legislatura, la primera que se constituyó después de la reforma de 1978, la izquierda planteó de nueva cuenta la democratización del poder político en el D.F.

Después de esta histórica legislatura, en la que participaron diputados comunistas y socialistas, se conformó

otro movimiento político y civil que cimbró a México. Me refiero al movimiento comprendido entre 1987-1988, encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano del PRI, Porfirio Muñoz Ledo, Ifigenia Martínez, entre otros destacados líderes; y, desde la izquierda socialista, por Arnoldo Martínez Verdugo, Gilberto Rincón Gallardo, Heberto Castillo y otros dirigentes progresistas del PMS y de múltiples partidos de izquierda.

Esta alianza política-electoral entre el priismo y la izquierda socialista-partidista, incrustada en los movimientos sociales y populares, hizo posible la faz política del país. El movimiento cívico de 1988 sumó fuerzas democráticas que, desde las calles, los partidos, el Congreso y los municipios, lograron materializar importantes cambios en el entramado político existente y, al mismo tiempo, reafirmar una estrategia reformadora exitosa de la izquierda.

Es importante resaltar, para los propósitos de este texto, el esfuerzo de los políticos de la izquierda perredista y de otros partidos, con el que se abrió la posibilidad de avanzar democráticamente, particularmente, en acuerdos que contemplaban el cambio de régimen político en la Ciudad de México. La estrategia reformadora dio un vuelco al país entre 1994 y 1997; pues, en 1997 la izquierda alcanzó un gran número de escaños en la Cámara de Diputados, que se convirtió en mayoría.

En las elecciones intermedias de 1997, la izquierda y la oposición panista ganaron un número suficiente de espacios para colocar al PRI como tercera fuerza. Además, entre 1996, 1997 y 1998, el PRD alcanzó un considerable número de gubernaturas y alcaldías de influencia estratégica.

El triunfo del PRD y de CCS en el D.F. en 1997 se convirtió en un acontecimiento que influyó en el conjunto del país. Así, tres años después, y después de 70 años de hegemonía, el PRI perdió las elecciones presidenciales en el 2000; de esta manera, México se abrió hacia la alternancia de partidos en el poder ejecutivo federal.

La votación obtenida por el PRD en el 2000 no fue considerable, más bien, estuvo por debajo de las expectativas. Vicente Fox ganó la presidencia, el PRI ocupó la segunda posición y nuestro candidato, el Ing. Cárdenas del PRD, obtuvo el tercer lugar. Sin embargo, Andrés Manuel López Obrador, candidato del PRD, ganó la jefatura de gobierno, con lo cual la izquierda reafirmó su fuerza en la capital. La izquierda reformista pudo dar un salto cualitativo y contribuyó, a su vez, para que el país avanzara hacia la vida democrática. Se amplió la pluralidad política en el Congreso de la Unión, aumentaron los mecanismos de

control hacia el Poder Ejecutivo y se debilitó al sistema de partido de Estado.

De 1977 a 1997, la izquierda se convirtió en la representación de gran influencia política para las decisiones sobre el rumbo del país —lo cual es la parte sustantiva del quehacer político—. Ello fue resultado de una estrategia de participación electoral, de impulso a reformas en el Congreso y de acuerdos con otras fuerzas políticas, incluido el gobierno. Sin embargo, aún no se lograba materializar la aspiración de la izquierda para crear un estado federado en la capital. Una vez electos el jefe de Gobierno y los jefes delegacionales, el presidente de la república continuó designando al secretario de Seguridad Pública y al procurador de Justicia del D. F.

Con Fox en la presidencia, la izquierda, junto a otras fuerzas progresistas, continuó un esfuerzo renovador para el país y para el D. F. Por lo que, en breve tiempo, logramos que la asamblea del D. F. se transformara en una Asamblea legislativa a través de ampliar sus facultades y con tareas, hasta entonces, deliberativas.

Desde la Asamblea legislativa, la jefatura de gobierno y el Congreso de la Unión, desarrollaron nuevas reformas para el funcionamiento político progresista de la administración pública del D. F. en esos años. De esta manera, se materializaron importantes e inéditos logros sociales en ese tiempo, que fueron notables por su vanguardismo y cobertura universal.

Los programas sociales como la pensión universal, las becas estudiantiles, los útiles y uniformes escolares gratuitos para niñas y niños, el apoyo a las madres solteras, etc., surgieron con la convicción de asignarle al Estado la obligación de garantizar ingresos que contribuyeran a un *mínimo vital* para cada habitante de la ciudad; además de acciones políticas libertarias y progresistas como la despenalización del aborto, la legitimación social y política de los matrimonios entre personas de mismo sexo, así como la creación y ampliación de otros derechos.

A pesar de todo ello, la capital seguía siendo un distrito federal y el Presidente seguía nombrando al secretario de Seguridad Pública y al procurador capitalinos. Por su parte, parte la Asamblea legislativa continuaba con limitaciones en sus facultades y aunque los jefes delegacionales eran electos, no existía el ente colectivo para sus decisiones de gobierno y administrativas.

Aun con estas circunstancias, el jefe de Gobierno de la Ciudad de México adquirió una enorme importancia en el país y, consecuentemente, gran fuerza política. De

tal manera que Cárdenas, jefe de gobierno en 1997, fue candidato presidencial en el 2000; AMLO, jefe de gobierno en el 2000, contendió por la presidencia en el 2006; y Marcelo Ebrard, jefe de gobierno en 2006, pudo ser candidato y hasta presidente pero no quiso. Bajo esa circunstancia, AMLO fue nuevamente candidato presidencial en 2012. Por su parte, el actual jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera, puede ser un candidato sólido, fuerte y con capacidad de competencia. Pero la pregunta es si él querrá; esa duda se despejará en los próximos meses.

En 2012, previo a que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitiera su fallo respecto a las impugnaciones de la elección presidencial presentadas por AMLO, nos reunimos en las oficinas de Marcelo Ebrard: Cuauhtémoc Cárdenas, Manuel Camacho, Juan Ramón de la Fuente, Jesús Zambrano, Jesús Ortega, López Obrador, el propio Marcelo Ebrard, quien en esos momentos era el jefe de Gobierno del D. F. y yo.

En dicha reunión se reflexionó sobre el inminente fallo del Tribunal, el cual muy probablemente se resolvería en contra de las impugnaciones impuestas por el PRD y AMLO. También se analizó la necesidad de mantener el impulso político del Partido de la Revolución Democrática previo a la campaña, que hacía crecer la acción política de millones de personas en todo el territorio nacional. Se reiteró que no permitiríamos que ese impulso decayera y, por lo tanto, se propuso que el programa enarbolado por el PRD y AMLO debería preservarse, aun si Peña Nieto asumiera la titularidad del Ejecutivo federal.

Pero surgieron nuevas preguntas sobre ¿cómo hacerlo?, ¿cómo impedir que se dispersara esa enorme fuerza?, ¿cómo evitar repetir el error de la toma de reforma, y que por ello se debilitara y decayera el movimiento? Por lo tanto, en la reunión se consideró que el programa político de nuestra campaña y las propuestas electorales se continuaran impulsando desde todas las instancias de representación que tenía nuestro partido; además, construir iniciativas legislativas, acciones de gobierno local y acuerdos que materializaran dichas propuestas. Con esa idea, se planteó la necesidad de convocar a un gran acuerdo nacional para avanzar en la democracia, las libertades y la igualdad social, tal y como lo habían establecido el PRD y AMLO durante la campaña electoral.

No obstante, esta idea fue rechazada de inmediato por AMLO y, antes de que continuara la reflexión, éste nos advirtió que él seguiría su camino para que nosotros

siguiéramos el nuestro. En realidad, sólo estaba formalizando su separación del PRD para formar su propio partido. Esta situación oficializó la división del PRD y, a su vez, formalizó el surgimiento de Morena.

Sin embargo, los dirigentes del PRD consideraron que se debería mantener el acuerdo nacional, con el propósito de concretar nuestra propuesta programática y cristalizarla mediante reformas, como se había hecho en ocasiones anteriores con gran éxito.

Por lo tanto, desde mediados de 2013, el presidente del PRD, junto con otros dirigentes de corrientes políticas internas, y yo planteamos una serie de reuniones con el PAN y el Gobierno para analizar hasta qué punto era posible que el país avanzara con una nueva generación de reformas, incluyendo, desde luego, la creación del estado 32.

El relato de dicha reunión en la oficina de Ebrard sólo tiene como propósito evidenciar la gestación de la última reforma política para el D. F. A continuación se reproducirá los términos exactos de los acuerdos conseguidos en el Pacto por México, respecto a la reforma política para el D. F.

Reforma del Distrito Federal en los acuerdos del Pacto por México (Compromiso 91)

Impulsaremos la culminación del proceso de reforma del Distrito Federal. Para ello, se instalará una mesa nacional de negociación para acordar sus términos. La reforma comprenderá los siguientes temas:

- Se definirá el nombre oficial de la Ciudad de México que es la capital de la república.
- Se dotará de una Constitución propia al Distrito Federal.
- Se revisarán las facultades del Jefe de Gobierno y de la Asamblea Legislativa del D. F.
- En el orden de gobierno delegacional o equivalente se impulsará la elección de gobiernos colegiados con representación plural, semejante a los ayuntamientos, acorde a la presencia de las fuerzas políticas en cada demarcación.
- Se definirá un esquema del Distrito Federal que considere su carácter de capital de la república.

En el acuerdo 91 del Pacto por México, el D. F. pasaría a ser Ciudad de México y ésta contaría con su propia constitución, es decir, la creación de una entidad federativa.

Exactamente así sucedió con la instalación del Congreso constituyente de la Ciudad de México en septiembre de 2016 y la publicación en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero del 2017.

Antes de continuar con el análisis de la Constitución de la CDMX y de los trabajos del Constituyente, se debe mencionar que, para materializar el acuerdo 91 del Pacto por México, se llevó a cabo una serie de reformas a la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, especialmente al artículo 122, en el Congreso de la Unión. Estas reformas establecieron definiciones generales para que la Constitución de la CDMX se ajustara al marco jurídico nacional y a los principios generales de nuestra Carta Magna.

También es importante mencionar que la reforma al artículo 122 constitucional, y la creación de un Congreso constituyente para la Ciudad de México, se retrasó debido a eventos de gran impacto social y político. Me refiero a la agresión que sufrieron los estudiantes normalistas en Iguala, Guerrero, quienes fueron asesinados y desaparecidos; así como también a las confrontaciones políticas derivadas de los escandalosos actos de corrupción, en donde se vio involucrado el propio presidente Peña Nieto. En este atraso, influyó que el gobierno federal hubiese aprobado una reforma energética que el PRD consideraba lesiva para la nación.

A principios de 2014, el Congreso de la Unión aprobó las modificaciones al artículo 122, con lo cual se sentaron las bases para constituir la entidad federativa 32 y dotarla de un Congreso local, y convertir las jefaturas delegacionales en alcaldías.

La reforma al artículo 122 constitucional refirió lo siguiente:

La Ciudad de México adoptará para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y laico. El poder público de la Ciudad de México se dividirá para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las normas y las garantías para el goce y la protección de los derechos humanos en los ámbitos de su competencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 1o. de esta Constitución.

El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México, la cual se integrará en los términos que establezca la Constitución Política de la entidad. Sus integrantes deberán cumplir los requisitos que la misma establezca y serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, por un periodo de tres años.

[...] En la Constitución Política de la Ciudad de México se establecerá que los diputados a la Legislatura podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación deberá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

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. Asimismo, corresponde a la Legislatura de la Ciudad de México revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de su entidad de fiscalización, la cual será un órgano con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga su ley. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

El titular de la entidad de fiscalización de la Ciudad de México será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura por un periodo no menor de siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

El titular del Poder Ejecutivo se denominará Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y tendrá a su cargo la administración pública de la entidad; será electo por votación universal, libre, secreta y directa, y no podrá durar en su encargo más de seis años. Quien haya ocupado la titularidad del Ejecutivo local designado o electo, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese cargo, ni con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado del despacho.

La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las facultades del Jefe de Gobierno y los requisitos que deberá reunir quien aspire a ocupar dicho encargo.

El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los juzgados y tribunales que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México, la que garantizará la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones.

[...] No podrán ser magistrados las personas que hayan ocupado en el Gobierno de la Ciudad de México el cargo de secretario o equivalente o de Procurador General de Justicia, o de integrante del Poder Legislativo local, durante el año previo al día de la designación.

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México; podrán ser reelectos y, si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que establecen esta Constitución, así como la Constitución y las leyes de la Ciudad de México. Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

[...] El régimen patrimonial de la Administración Pública Centralizada también tendrá carácter unitario.

La hacienda pública de la Ciudad de México se organizará conforme a criterios de unidad presupuestaria y financiera.

Corresponde a la Legislatura la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.

[...] Las leyes federales no limitarán la facultad de la Ciudad de México para establecer las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles

y las derivadas de la prestación de servicios públicos a su cargo, ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes de la Ciudad de México no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones.

[...] La división territorial de la Ciudad de México para efectos de su organización político administrativa, así como el número, la denominación y los límites de sus demarcaciones territoriales, serán definidos con lo dispuesto en la Constitución Política local.

El gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las Alcaldías. Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, la Legislatura aprobará el presupuesto de las Alcaldías, las cuales lo ejercerán de manera autónoma en los supuestos y términos que establezca la Constitución Política local.

[...] La Ciudad de México contará con los organismos constitucionales autónomos que esta Constitución prevé para las entidades federativas.

[...] La Constitución y las leyes de la Ciudad de México deberán ajustarse a las reglas que en materia electoral establece la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución y las leyes generales correspondientes.

La Constitución Política local garantizará que las funciones de procuración de justicia en la Ciudad de México se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.

[...] El Gobierno de la Ciudad de México, dado su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes de la Unión, garantizará, en todo tiempo y en los términos de este artículo, las condiciones necesarias para el ejercicio de las facultades constitucionales de los poderes federales.

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que establezcan las bases para la coordinación entre los poderes federales y los poderes locales de la Ciudad de México en virtud de su carácter de Capital de los Estados Unidos

Mexicanos, la cual contendrá las disposiciones necesarias que aseguren las condiciones para el ejercicio de las facultades que esta Constitución confiere a los Poderes de la Unión.

La Cámara de Diputados, al dictaminar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, analizará y determinará los recursos que se requieran para apoyar a la Ciudad de México en su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos y las bases para su ejercicio.

Corresponde al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México la dirección de las instituciones de seguridad pública de la entidad, en los términos que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes locales, así como nombrar y remover libremente al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública.

Reproducir parte de las reformas al artículo 122 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos tiene gran importancia; ello debido a que la Constitución de la Ciudad de México—resultado del esfuerzo popular, luchas políticas por décadas, acuerdos políticos fructíferos, un Congreso constituyente y grandes debates legislativos—fue impugnada por el gobierno federal y por Morena en marzo del 2017, supuestamente por contradecir la Constitución general. Lo cual es un ejemplo más de los extremos irracionales para tratar de frustrar un gran esfuerzo y obstaculizar un gran avance democrático.

Las reformas a la CPEUM contemplaban la creación de un Congreso constituyente, integrado por 100 ciudadanas y ciudadanos, de los cuales 60 serían electos por la votación de los electores capitalinos y 40 serían nombrados por el jefe del Ejecutivo federal, el jefe de Gobierno de la ciudad y también por las Cámaras del Congreso de la Unión. De esta manera, se designó a un grupo de 60 constituyentes electos, cinco designados por el presidente, cinco por el jefe de Gobierno, 15 por el Senado y 15 por la Cámara de diputados. En total, 100 integrantes del primer Congreso constituyente de la Ciudad de México.

Una vez publicada la reforma al artículo 122 constitucional en el diario oficial, el jefe de Gobierno del D. F. convocó a un grupo de personas especializadas en los temas de mayor importancia para los habitantes de la CDMX. El Constituyente se instaló el 16 de septiembre del 2016 y culminó sus trabajos el 31 de enero del 2017, exactamente

en la fecha establecida en las reformas a la Carta Magna. Al término de este periodo, este grupo entregó su trabajo al jefe de Gobierno para que éste lo pusiera en manos del Constituyente para así adoptarlo como propuesta base para iniciar los esfuerzos legislativos del Constituyente, según lo establecido por la CPEUM.

Iniciar trabajos en una legislatura ordinaria del Congreso conlleva una serie de problemas, pero instalar un Congreso constituyente los tiene en mayor medida. Ello ocurre en razón de que el quehacer político, especialmente el que se lleva a cabo en los parlamentos, implica largas deliberaciones hasta lograr consensos entre la mayoría de partidos o fuerzas políticas, en los cuales se suscitan diferentes enfrentadas políticas.

Hay que decir, entonces, que para que saliera adelante la Constitución para la CDMX fueron en verdad extraordinarios los acuerdos. Una buena parte de los constituyentes tenían experiencia parlamentaria, pero otros como ciudadanos no contaban con ninguna experiencia congresual.

¿Qué hizo posible que se aprobara la Constitución de la Ciudad de México, a pesar de enormes problemas y obstáculos? Pienso que fue la política. La Constitución de la CDMX es fruto de la política; de esta praxis tan necesaria para las sociedades de todos los tiempos, sobre todo para las contemporáneas, y que sin embargo es tan denostada y menospreciada por los grupos más conservadores.

Es conveniente relatar algunas experiencias que implicaron la instalación de un Congreso constituyente, debido al triunfo de la política en la elaboración de la Constitución de la CDMX. Uno de los primeros pasos de la Asamblea constituyente consistió en nombrar a la Mesa de Decanos, que fungiría como mesa instaladora. Esta presidiría la primera sesión, reconocería a las y los constituyentes, les entregarían sus respectivas identificaciones, ubicaría la sede permanente de la asamblea y las sedes alternas para el trabajo de las comisiones; esto como parte de su integración, organización y funcionamiento.

La instalación de la Mesa de Decanos tuvo sus dificultades, pues diversos grupos parlamentarios buscaban presidirla, por lo tanto, estos debían demostrar que uno de sus integrantes era el diputado de mayor edad. El de mayor edad y el que hubiese sido primero legislador sería presidente de la Mesa de Decanos y, por lo tanto, presidente de la Mesa Instaladora del Constituyente.

Esta discusión parecerá nimia, pero no lo fue si se toma en cuenta que la lucha política en un Congreso constituyente ha de tomar en cuenta todos los asuntos, incluidos los que se consideran intrascendentes. Finalmente, Augusto Gómez Villanueva fue quien cumplió los requisitos que habíamos señalado, por lo que presidió los trabajos de instalación del Constituyente. Aparte de Gómez Villanueva, en la Mesa de Decanos participaron Ifigenia Martínez del PRD, Irma Cue del PRI, Bernardo Bátiz y Javier Jiménez Espriú de Morena.

Algo que llamó la atención de una parte del Constituyente, fue el definir si los diputados constituyentes, nombrados por el Ejecutivo federal, el jefe de Gobierno y las Cámaras del Congreso de la Unión, contaban con legitimidad. Durante varias semanas, el grupo parlamentario de Morena insistió que los diputados designados no contaban con legitimidad suficiente y, por lo tanto, el Constituyente sería ilegítimo. Después de largas discusiones, debates y propuestas –incluida la de separar del Congreso constituyente a cuarenta–, durante seis semanas, se procedió a regularizar las sesiones y entrar al fondo de los temas.

En realidad, la impugnación del Constituyente se encontraba inmersa en una estrategia de AMLO y de su partido para descalificar al Constituyente, para deslegitimar a la Constitución. Esto se puede ver ahora con mayor claridad cuando los dirigentes de Morena interponen ante la Suprema Corte un recurso para invalidar la Constitución de la Ciudad de México. Aprobaron con júbilo la Constitución de la CDMX, y ahora, en una actitud esquizofrénica, pretenden invalidarla.

Otro tema fue el de analizar si se podrían constituir grupos parlamentarios en un Congreso constituyente. Esta fue una duda razonable por parte de los diputados, pues la Ley Orgánica del Congreso de la Unión establece que los grupos parlamentarios podrán constituirse sólo con aquellos diputados que mantengan una misma militancia e identidad partidaria. Como se sabe, una buena parte de los constituyentes estábamos afiliados a un partido, pero también es conocido que otros dejaron la militancia partidaria o de plano nunca la tuvieron. Entre los primeros estaban Porfirio Muños Ledo y Alejandro Encinas; entre los segundos, Olga Sánchez Cordero, Ana Laura Magaloni, por poner algunos ejemplos.

Así, dentro de una interpretación ortodoxa, se diría que no se podrían constituir formalmente grupos parlamentarios. Afortunadamente prevaleció la necesidad política y por

lo tanto, la asamblea autorizó la conformación de grupos parlamentarios. Se constituyeron los del PAS, PRD, PAN, Morena, PRI, MC, panal y además el grupo parlamentario que se integró con los diputados designados por el presidente y el integrado con los diputados designados por Miguel Ángel Mancera.

Finalmente, se pudo instalar la Mesa directiva, los grupos parlamentarios e integrar las comisiones dictaminadoras; por lo que se procedió a aprobar el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea constituyente de la Ciudad de México.

A continuación algunos temas relevantes acerca del reglamento y las normas para organizar los trabajos del Constituyente:

- Toda iniciativa presentada, aun aquellas introducidas por ciudadanos hombres y mujeres que no fuesen integrantes del Gabinete, serán discutidas y resueltas en comisiones.
- Todas las sesiones de las comisiones y del Pleno serán públicas.
- Las y los constituyentes no podrán cambiar, en la plenaria, el sentido de su voto emitido en la comisión dictaminadora.
- Los artículos de los proyectos de dictamen, resueltos en las comisiones ex profeso, deberán ser discutidos en la plenaria; todos sin excepción.
- Los artículos deberán ser aprobados, siempre, por las dos terceras partes de los constituyentes presentes.

El trabajo en las comisiones se desarrolló de manera constructiva. En todos los temas, se presentaron largas discusiones, haciéndose presente la evidencia de grandes diferencias conceptuales, programáticas, políticas, éticas, culturales, etcétera. Las diferencias en el Constituyente fueron el reflejo de una sociedad plural y diversa como lo es la de la gran metrópoli.

La Ciudad de México es el ejemplo de que la pluralidad construye y permite avanzar; que la diversidad ayuda a resolver problemas; que una y otra no son obstáculos sino soportes de sistemas democráticos y civilizatorios; que las tensiones derivadas de la confrontación de ideas son indispensables para avanzar en la construcción de una sociedad moderna y progresista.

La diferencia, cuando es contemplada desde visiones democráticas, construye ciudadanía, y ésta construye to-

lerancia, y la tolerancia, diálogo, y el diálogo, democracia. Ese es el círculo virtuoso que hay que construir, y un buen ejemplo de ello es lo que sucedió en las deliberaciones del Congreso constituyente.

Una muestra de este alcance fue la gran progresividad de la mayoría de los artículos aprobados. Lo que se logró significa un gran avance democrático y político. Adelante, mencionaré algunos de los artículos que me parecen más significativos por su progresividad y modernidad.

De la naturaleza intercultural, pluriétnica, plurilingüe y pluricultural de la ciudad

La Ciudad de México es intercultural, tiene una composición plurilingüe, pluriétnica y pluricultural, sustentada en sus habitantes, pueblos y barrios originarios, históricamente asentados en su territorio y en sus comunidades indígenas residentes. Se funda en la diversidad de sus tradiciones y expresiones sociales y culturales.

La Ciudad de México se enriquece con el tránsito, destino y retorno de la migración nacional e internacional. Es un espacio abierto a las personas internamente desplazadas y para las personas extranjeras a quienes el Estado protege.

De los principios rectores

La dignidad humana es principio rector supremo y sustento de los derechos humanos. Se reconoce a toda persona la libertad y la igualdad en derechos. La protección de los derechos humanos es el fundamento de esta Constitución y toda actividad pública estará guiada por el respeto y garantía a éstos.

La Ciudad de México asume como principios: el respeto a los derechos humanos, la defensa del Estado democrático y social, el diálogo social, la cultura de la paz y la no violencia, el desarrollo económico sustentable y solidario con visión metropolitana, la más justa distribución del ingreso, la dignificación del trabajo y el salario, la erradicación de la pobreza, el respeto a la propiedad privada, la igualdad sustantiva, la no discriminación, la inclusión, la accesibilidad, el diseño universal, la preservación del equilibrio ecológico, la protección al ambiente, la protección y conservación del patrimonio cultural y natural. Se reconoce la propiedad de la ciudad sobre sus bienes del dominio público, de uso común y del dominio privado; asimismo, la propiedad ejidal y comunal.

De la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos

Toda persona, grupo o comunidad podrá denunciar la violación a los derechos individuales y colectivos reconocidos por esta Constitución, mediante las vías judiciales y administrativas para su exigibilidad y justiciabilidad. Para tales efectos, contarán con la acción de protección efectiva de derechos, el juicio de restitución obligatoria de derechos humanos y las demás que prevea la Constitución de la Ciudad de México.

De la Ciudad de libertades y derechos. Derecho a la autodeterminación personal

Toda persona tiene derecho a la autodeterminación y al libre desarrollo de una personalidad. Este derecho humano fundamental deberá posibilitar que todas las personas puedan ejercer plenamente sus capacidades para vivir con dignidad. La vida digna contiene implícitamente el derecho a una muerte digna.

Derechos sexuales

Toda persona tiene derecho a la sexualidad; a decidir sobre la misma y con quién compartirla; a ejercerla de forma libre, responsable e informada, sin discriminación, con respeto a la preferencia sexual, la orientación sexual, la identidad de género, la expresión de género y las características sexuales, sin coerción o violencia; así como a la educación en sexualidad y servicios de salud integrales, con información completa, científica, no estereotipada, diversa y laica. Se respetará la autonomía progresiva de niñas, niños y adolescentes.

Derechos reproductivos

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, voluntaria e informada tener hijos o no, con quién y el número e intervalo entre éstos, de forma segura, sin coacción ni violencia, así como a recibir servicios integrales para acceder al más alto nivel de salud reproductiva posible y el acceso a información sobre reproducción asistida.

Derecho a la vida digna

Las autoridades adoptarán las medidas necesarias para que progresivamente, se erradiquen las desigualdades estructu-

rales y la pobreza, y se promueva el desarrollo sustentable, que permita alcanzar una justa distribución de la riqueza y del ingreso entre personas, familias, grupos sociales y ámbitos territoriales.

Todas las personas tienen derecho a un mínimo vital para asegurar una vida digna en los términos de esta Constitución. Las autoridades garantizarán progresivamente la vigencia de los derechos, hasta el máximo de los recursos públicos disponibles. Se asegurará la no discriminación, la igualdad sustantiva y la transparencia en el acceso a los programas y servicios sociales de carácter público. Su acceso y permanencia se establecerá en las leyes y normas respectivas.

Derechos de las mujeres

Esta Constitución reconoce la contribución fundamental de las mujeres en el desarrollo de la ciudad, promueve la igualdad sustantiva y la paridad de género. Las autoridades adoptarán todas las medidas necesarias, temporales y permanentes, para erradicar la discriminación, la desigualdad de género y toda forma de violencia contra las mujeres.

Derechos de las niñas, niños y adolescentes

Las niñas, niños y adolescentes son titulares de derechos y gozan de la protección de esta Constitución. La actuación de las autoridades atenderá los principios del interés superior de las niñas, niños y adolescentes, de la autonomía progresiva y de su desarrollo integral; también garantizarán su adecuada protección a través del Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México. La convivencia familiar es un derecho humano tutelado por esta Constitución.

Derechos de las personas jóvenes

Las personas jóvenes son titulares de derechos y tendrán la protección de la ley para participar en la vida pública y en la planeación y desarrollo de la Ciudad. Las autoridades adoptarán medidas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos, en particular a la identidad individual y colectiva, al libre desarrollo de su personalidad, a la autonomía, independencia y emancipación; a la participación política, económica, social, ambiental y cultural, y a la educación, al

trabajo digno y a la vivienda. En razón de lo anterior, se reconocerá el carácter diverso y heterogéneo de las personas jóvenes, así como sus necesidades específicas.

Derechos de personas mayores

Las personas mayores tienen los derechos reconocidos en esta Constitución, que comprenden, entre otros, a la identidad, a una ciudad accesible y segura, a servicios de salud especializados y cuidados paliativos, así como a una pensión económica no contributiva a partir de la edad que determine la ley. Tomando en cuenta las necesidades específicas de mujeres y hombres, la Ciudad establecerá un sistema integral para su atención que prevenga el abuso, abandono, aislamiento, negligencia, maltrato, violencia y cualquier situación que implique tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes o atente contra su seguridad e integridad.

Derechos de las personas LGBTTTI

Esta Constitución reconoce y protege los derechos de las personas lesbianas, gay, bisexuales, transgénero, travesti, transexuales e intersexuales, para tener una vida libre de violencia y discriminación.

Se reconoce en igualdad de derechos a las familias formadas por parejas de personas LGBTTTI, con o sin hijas e hijos, que estén bajo la figura de matrimonio civil, concubinatio o alguna otra unión civil.

Las autoridades establecerán políticas públicas y adoptarán las medidas necesarias para la atención y erradicación de conductas y actitudes de exclusión o discriminación por orientación sexual, preferencia sexual, identidad de género, expresión de género o características sexuales.

De los derechos políticos. Derecho a la buena administración pública

Toda persona tiene derecho a una buena administración pública, de carácter receptivo, eficaz y eficiente, así como a recibir los servicios públicos de conformidad con los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

Las autoridades administrativas deberán garantizar la audiencia previa de los gobernados frente a toda

resolución que constituya un acto privativo de autoridad. En dichos supuestos, deberán resolver de manera imparcial y equitativa, dentro de un plazo razonable y de conformidad con las formalidades esenciales del procedimiento.

Las autoridades conformarán un sistema de índices de calidad de los servicios públicos.

Libertad de reunión y asociación

Todas las personas tienen derecho a reunirse pacíficamente y asociarse libremente para promover, ejercer y proteger intereses u objetos lícitos, observándose las previsiones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en esta Constitución.

Libertad de expresión

Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión por cualquier medio. Su ejercicio no podrá ser objeto de previa censura y sólo podrá ser limitado en los casos que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley.

La protesta social es un derecho individual y colectivo, que se ejercerá de manera pacífica sin afectar derechos de terceros. Las autoridades adoptarán protocolos de actuación en manifestaciones conforme a parámetros internacionales dirigidos a la protección de las personas en el ejercicio de este derecho, sin vulnerar otros derechos. Queda prohibida la criminalización de la protesta social y la manifestación pública.

Las y los ciudadanos tienen el derecho y el deber de participar en la resolución de problemas y temas de interés general y en el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, a través de los mecanismos de democracia directa y participativa reconocidos por esta Constitución.

Las autoridades de la Ciudad garantizarán la democracia participativa, entendida como el derecho de las personas a incidir, individual o colectivamente, en las decisiones públicas y en la formulación, ejecución, evaluación y control del ejercicio de la función pública, en los términos que las leyes señalen.

Las y los ciudadanos tienen derecho de proponer modificaciones a las iniciativas legislativas que se presenten

al Congreso de la Ciudad de México. Todas las propuestas deberán ser tomadas en cuenta en el dictamen.

En los casos de referéndum, plebiscito, consulta popular, iniciativa ciudadana, consulta ciudadana y revocación de mandato, el Instituto Electoral de la Ciudad de México vigilará el cumplimiento y acreditación de los requisitos y plazos para que se lleve a cabo, y será responsable de la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados, de conformidad con lo que establezca la ley.

Esta Constitución reconoce el derecho de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas, residentes a ser consultadas en los términos de esta Constitución y tratados internacionales.

De las obligaciones de las y los ciudadanos y de las autoridades. De la protección a los animales

Esta Constitución reconoce a los animales como seres sintientes y, por lo tanto, deben recibir trato digno. En la Ciudad de México toda persona tiene un deber ético y obligación jurídica de respetar la vida y la integridad de los animales; éstos, por su naturaleza, son sujetos de consideración moral. Su tutela es de responsabilidad común.

Las autoridades de la Ciudad garantizarán la protección, bienestar, así como el trato digno y respetuoso a los animales y fomentarán una cultura de cuidado y tutela responsable. Asimismo, realizarán acciones para la atención de animales en abandono.

Podría mencionar muchos más artículos y textos que dan cuenta de lo progresista de la Constitución de la CDMX, pero los referidos son garantía de que en la megalópolis se avanza y esto se hace de acuerdo a los principios de una izquierda democrática, igualitaria, libertaria, solidaria.

La Constitución de la CDMX es un gran avance democrático y libertario para el País. Es resultado del esfuerzo y el talento de muchas personas, pero sobre todo de aquellas que recurrieron a la política en lugar de menospreciarla. Todas las fuerzas políticas participaron y a nadie debiera regatearse nada. Ningún partido pudo imponer todas sus ideas, pero igual, ningún partido dejó de plasmar algunas de sus propuestas. Así se construyen sociedades democráticas y así se deben abordar los problemas que enfrentan.

A nuestros colaboradores

Como órgano de expresión de los esfuerzos de investigación que se abocan al estudio riguroso del presente, los artículos que en **EL Cotidiano** se publiquen deberán dar cuenta, en lo posible, de los logros o resultados del trabajo de investigación que realizan los autores respecto a problemáticas actuales del acontecer nacional, con un sustento empírico amplio (sistematizado en cuadros, gráficas, recuadros, etc.), independientemente del enfoque teórico-metodológico empleado.

Todas las contribuciones recibidas serán enviadas a dos pares académicos, quienes dictaminarán de forma anónima si el documento:

- a) Debe ser publicado tal y como está por su coherencia, estructura, organización, redacción y metodología.
- b) Puede ser publicado con modificaciones menores.
- c) No debe ser publicado debido a que no reúne los requerimientos del contenido de la revista **EL Cotidiano**. En caso de controversia en los resultados, se enviará a un tercer dictaminador, cuya decisión determinará la publicación o no de la contribución. Los resultados de los dictámenes son comunicados a los autores.

El sistema de arbitraje para **EL Cotidiano** recurre a evaluadores tanto internos como externos a la entidad que la publica, quienes son investigadores y profesores con reconocido prestigio nacional e internacional, implementando así un sistema objetivo para sus evaluaciones.

De acuerdo con las políticas de **EL Cotidiano**, para salvaguardar la confidencialidad tanto del autor como del dictaminador de los documentos, así como para asegurar la imparcialidad de los dictámenes, éstos se realizan con el sistema *doble ciego* y los resultados se conservan bajo el resguardo de la Coordinación de la revista.

El Consejo de Redacción y el editor de la revista se reservan el derecho a cambiar o introducir títulos y subtítulos a los artículos, así como realizar la corrección de estilo correspondiente; asimismo, el Consejo de Redacción se reserva el derecho de devolución de originales.

Con objeto de facilitar y optimizar el proceso de edición, los trabajos propuestos para su publicación deberán sujetarse a las siguientes normas:

1. Ser inéditos y presentados preferentemente en español. Los artículos que se reciban para su posible publicación deberán ser resultado de una investigación científica en la que los autores participen. Los textos en la forma y contenido en que se postulan deberán ser originales.

2. Acompañarse de una ficha que contenga los siguientes datos del autor(es): nombre completo, dirección, número telefónico, correo electrónico, grado académico y disciplina, institución donde labora, área de investigación, datos del proyecto en curso y referencia de sus principales publicaciones.

3. Salvo petición expresa del Consejo de Redacción, la extensión de los artículos será de entre 20 y 30 cuartillas de texto foliadas (doble espacio, 27 renglones y 65 golpes de máquina por línea), o bien, de un número de caracteres entre los 33 mil y 43 mil.

4. Los trabajos deberán ser presentados en original, por duplicado, y enviados a la dirección electrónica: <cotid@correo.azc.uam.mx>, preferentemente en formato Word 7.0 o anterior, Excel 7.0 o anterior, Photoshop CS3 o anterior (MAC), Illustrator CS3 o anterior (MAC), e InDesign CS3 o anterior (MAC).

5. Cada artículo deberá iniciar con una síntesis del contenido a tratar, cuya extensión sea de entre siete y diez líneas (entre 450 y 600 caracteres). Se indicarán también al menos dos palabras clave de identificación temática del trabajo.

6. Los artículos deberán incluir subtítulos para facilitar la lectura y comprensión del texto.

7. Las referencias históricas, teóricas o metodológicas serán consideradas como apoyo; cuando sea estrictamente necesario hacerlas explícitas, se insertarán por medio de notas al texto. De la misma manera, se evitarán las introducciones largas.

8. Toda referencia bibliográfica dentro del cuerpo del texto deberá hacerse con el sistema Harvard-APA, el cual no las anota a pie de página, sino entre paréntesis: (Ritzer, 1997: 173), para libro; (Fernández, julio-agosto de 2010: 154), para publicación periódica. Las referencias finales se deben enlistar como se muestra a continuación:

- a) Libro: Apellido, A.A. (ed.) (año). *Título del libro*. Ciudad: Editorial. Ejemplo: Rotker, S. (ed.) (2002). *Ciudadanías del miedo*. Caracas: Nueva Sociedad.
- b) Artículos en libros: Apellido, A.A. (año). "Título del artículo". En Apellido, A.A. (ed.), *Título del libro* (páginas). Ciudad: Editorial. Ejemplo: Sáez, C. (1990). "Violencia y proceso de socialización genérica: enajenación y transgresión. Dos alternativas extremas para las mujeres". En Maqueira, V. y Sánchez, C. (comps.), *Violencia y sociedad patriarcal* (1-19). Madrid: Pablo Iglesias.
- c) Artículo en publicación periódica: Apellido, A.A. (fecha). "Título del artículo". *Título de la publicación*, año.volumen(núm), páginas. Ejemplo: Rubin, G. (noviembre de 1986). "Tráfico de mujeres: notas sobre la 'economía política' del sexo". *Nueva Antropología*, VIII(30), 95-146.
- d) Referencia electrónica: Apellido, A.A. [o nombre de la institución] (fecha). "Título del artículo". Nombre de la página. Recuperado de <URL> (consultado el día de mes de año). Ejemplo: Rosales, A. K. (18 de septiembre de 2007). "Intento de feminicidio". Recuperado de <http://www.informarn.nl/especiales/especialfeminicidiojuarez/070918_intentofeminicidio> (consultado el 29 de noviembre de 2007).

9. Los cuadros, gráficas e ilustraciones que se incluyan deberán ser numerados, remitidos desde el cuerpo del artículo y contar con un título breve, señalando en cada caso la fuente de información; asimismo, ser presentados en original, cada uno en hoja separada, en tonos de blanco y negro suficientemente contrastantes, aptos para su reproducción.

La tibia nueva Constitución de la Ciudad de México

Jaime Cárdenas Gracia*

El futuro de la nueva Constitución de la Ciudad de México está en manos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los argumentos de los impugnadores –salvo los del diputado Quijano, y en parte la crítica de Morena por no haberse sometido la Constitución de la Ciudad a referéndum ciudadano– no coinciden con mis críticas. Yo cuestiono que la Constitución de la Ciudad se quedó corta, que pudo haber ido más allá en materia de derechos humanos, principios y procedimientos democráticos y limitaciones al poder público y económico. Ellos, los impugnadores gubernamentales e institucionales, la contrvierten porque quieren una Constitución reducida a su mínima expresión, que no sirva de ejemplo a otros Estados de la República ni a la Federación misma. Los impugnadores gubernamentales quieren una Constitución para la Ciudad consecuente con el *statu quo* y los privilegios de los que aún gozan.

Los orígenes de la nueva Constitución. Los artículos sustantivos de la reforma del 29 de enero de 2016

La reforma constitucional que modifica la naturaleza jurídica política de la Ciudad de México se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de enero de 2016. Se reformaron 52 artículos constitucionales, la mayoría de ellos para cambiar la antigua denominación Distrito Federal por Ciudad de México o para emplear

el genérico entidades federativas en lugar de estados, pero, por errores de técnica constitucional, hubo preceptos que mantienen la anterior designación de Distrito Federal (los artículos 26 apartado B, sexto párrafo; el Artículo 73, fracción VIII, 2; el Artículo 73, fracción VIII, 3; el Artículo 73, fracción XXIX-W; el Artículo 79 fracción IV; y, el Artículo 109, fracción III, párrafo sexto).

El Distrito Federal y los territorios federales fueron regulados por el Constituyente de Querétaro en el Artículo 73, fracción VI de la Constitución de 1917 –aunque su origen en el México independiente se remonta a la Constitución de 1824 y desde entonces con diversas variantes–. En ese precepto se contempló que los habitantes del Distrito Federal serían

gobernados por leyes emanadas del Congreso de la Unión que fungiría como Poder Legislativo local. Los ciudadanos residentes en el Distrito Federal contarían con un Poder Judicial encargado de la aplicación de las leyes locales, cuyos integrantes serían nombrados por el Congreso de la Unión. El Poder Ejecutivo se encomendaba a un gobernador nombrado y removido libremente por el presidente de la República. Sin embargo, se reconocía a los ciudadanos la facultad de elegir a los miembros de los ayuntamientos de los municipios del Distrito Federal (Barceló, 2016: 60).

Las razones por las que en 1917, el Distrito Federal no fue contemplado como Estado fueron –al menos así ha sido explicado– de carácter militar y político. No se quiso un

* Investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Diputado constituyente, integrante del grupo parlamentario de Morena.

gobernador electo por los ciudadanos ni poderes electos por ellos, para que esas instancias elegidas no tuvieran el mando de la policía, ni de la guardia nacional y, mucho menos de cualquier fuerza armada que pudiera oponerse a los poderes federales. Estaba reciente en la memoria de los constituyentes de Querétaro la sublevación de Victoriano Huerta contra el gobierno legítimo de Francisco I. Madero (Rodríguez, 2013).

Desde 1917 se han producido distintas reformas que han incidido en la naturaleza jurídica de la Ciudad de México. Éstas son las principales: a) en 1928 se establece constitucionalmente el Departamento del Distrito Federal, que privó al Distrito Federal de sus municipios, y se expidió la Ley Orgánica del Distrito Federal; b) en 1941 se promulga una segunda Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; c) en 1970 se promulgó una tercera Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; d) en 1978 se promulga una nueva Ley Orgánica del Distrito Federal; e) a partir de 1988 se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal con miembros electos pero con facultades limitadas de carácter reglamentario; f) en 1993 se modifica la Constitución para redefinir al Distrito Federal e instituir la Asamblea Legislativa que ha funcionado desde 1994; g) en 1994 se promulga el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; h) en 1996 se reforma la Constitución para reconocer la elección ciudadana del Jefe de Gobierno –lo que ocurrió en 1997– y, a partir del año 2000, de los Jefes Delegacionales, además de establecerse los Consejos Ciudadanos; i) en 2014 se modifica el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en materia político-electoral; y j) en 2016 se publica la reforma constitucional y política de la Ciudad de México para facultar la instalación de un Constituyente local.

Dentro de los preceptos que en 2016 se modificaron y que tienen trascendencia se mencionan a continuación.

El Artículo 44 que señala: “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 de Ciudad de México”.

En el anterior Artículo 44 se designaba al estado que se creara, en caso del traslado de los poderes federales a otro lugar, Estado del Valle de México y se indicaba, que sus límites territoriales los asignaría el Congreso General. En la reforma constitucional de 2016, el nuevo estado se llamaría, en caso de traslado de los poderes federales a otro sitio, Ciudad de México y se compondría con el territorio que actualmente tiene.

Sin embargo, el artículo más trascendente de la reforma, amén de lo que disponen sus artículos transitorios, es el 122. La norma modificada comienza señalando que la Ciudad de México es una entidad federativa, pero no un estado, que goza de autonomía y no de soberanía, en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

Su apartado A indica que el gobierno de la Ciudad está a cargo de los poderes locales –ya no órganos de gobierno– que establezca la Constitución de la Ciudad, la que se ajustará a la Constitución General de la República y a las bases que prevé el propio Artículo 122 de la Carta Magna.

La base I señala, como en parte lo dice el Artículo 40 de la Constitución de la República, que la Ciudad de México adoptará para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y laico. El poder público se dividirá en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y, en repetición del artículo 49 constitucional, se precisa que no podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

En materia de derechos humanos, se dispone expresamente que la Constitución de la Ciudad establecerá normas y garantías para el goce y protección de los derechos humanos en los ámbitos de su competencia, conforme a lo dispuesto por el Artículo I de la Constitución de la República. Esto es, se pueden incorporar nuevos derechos y garantías de protección a favor de los mismos, siempre y cuando no se invadan las competencias de la Federación.

La base II del Artículo 122 determina que el ejercicio del Poder Legislativo se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México, la que se integrará en los términos que establezca la Constitución de la Ciudad. Las diputadas y diputados deberán cumplir con los requisitos que la Constitución establezca y serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, por un periodo de tres años.

Se contempla una cláusula de sobrerrepresentación, que permite que un partido político tenga hasta 8% más escaños. Esta cláusula no se aplica al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más 8%. En ningún caso –cláusula para impedir la excesiva subrepresentación– el porcentaje de representación de un partido podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiese recibido menos ocho puntos porcentuales.

En consonancia con la reforma constitucional electoral de 2014, se establece que los diputados podrán reelegirse hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación debe realizarse por el mismo partido o por un partido de la coalición que los haya postulado, salvo que hayan renunciado o perdido la militancia antes de la mitad de su mandato. Esta norma deja claramente en manos de las nomenclaturas de los partidos la decisión sobre la reelección de cualquier legislador local.

Sobre la reelección, nosotros pensamos que sin establecer al mismo tiempo la revocación del mandato y fortalecer la democracia interna en los partidos (Cárdenas, 1992), la institución conducirá a un mayor elitismo político de la vida política de la Ciudad. La Asamblea Constituyente de la Ciudad determinó además del mandato inicial uno más.

El Artículo 122 señala que la Constitución Política de la Ciudad debe garantizar a todos los grupos parlamentarios el acceso a los órganos de gobierno del Congreso local, y a los de mayor representación, a la presidencia de los mismos.

En cuanto a las reformas a la Constitución de la Ciudad, se indica que éstas corresponden al futuro Congreso local, por aprobación de las 2/3 partes de los diputados presentes. Se excluye a las futuras alcaldías del proceso de reforma constitucional local y no existe mención a la participación de los ciudadanos en la aprobación de las modificaciones constitucionales locales mediante el referéndum.

A la legislatura local corresponderá anualmente la aprobación de la cuenta pública del año anterior —el Ejecutivo local debe enviarla a más tardar el 30 de abril del año siguiente—, por conducto de la entidad de fiscalización, que será un órgano con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones en los términos que disponga la ley. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Los informes de auditoría de la entidad de fiscalización tendrán carácter público y su titular es electo por las 2/3 partes de los diputados presentes por un periodo no menor a siete años. El Auditor Superior debe contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

Como en otros trabajos hemos indicado, el órgano de fiscalización externa debiera ser autónomo y su titular electo por los ciudadanos, además de contar con suficientes atribuciones para combatir la corrupción (Cárdenas, 2014: 159-191).

La base III indica que el titular del Poder Ejecutivo se denomina Jefe de Gobierno de la Ciudad y tendrá a su

cargo la administración pública de la entidad. No puede durar en el encargo más de 6 años. Se señala que quien haya ocupado ese cargo con anterioridad, con esa denominación u otra, puede volver a ocuparlo. Se señaló que la Constitución de la Ciudad debe contemplar las facultades del Jefe de Gobierno y los requisitos que deben reunir los aspirantes al cargo.

El poder judicial local se encuentra contemplado en la base IV, del Artículo 122 de la Carta Magna. Se indica que el Poder Judicial se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, en el Consejo de la Judicatura, en los juzgados y tribunales que establezca la Constitución de la Ciudad, la que debe garantizar la independencia de magistrados y jueces. Las leyes locales establecerán las condiciones de ingreso, formación, permanencia y especialización de quienes integren el Poder Judicial.

Los magistrados del Tribunal Superior deben reunir, como mínimo, los requisitos que se exigen en las fracciones I a V del Artículo 95 para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Están impedidos para ser magistrados los secretarios del gobierno de la Ciudad, el procurador y los integrantes del Poder Judicial local, a menos que se separen durante el año previo al día de la designación.

Se estipula que los magistrados durarán en el encargo el tiempo que establezca la Constitución y podrán ser reelectos. Si esta última hipótesis se verifica, son inamovibles hasta la edad de jubilación que disponga la Constitución de la Ciudad y las leyes —a menos que incurran en las responsabilidades que establece la Constitución General, la Constitución de la Ciudad y las leyes—. Los magistrados percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

La base V señala que la administración pública de la Ciudad será centralizada y paraestatal. La hacienda pública de la Ciudad y su administración serán unitarias, lo que incluye los tabuladores de remuneraciones y percepciones de los servidores públicos. El régimen patrimonial de la administración pública centralizada también tendrá carácter unitario. La hacienda pública de la Ciudad de México se organizará conforme a criterios de unidad presupuestaria y financiera.

Según la base V, el presupuesto de egresos lo aprueba la legislatura y el régimen de remuneraciones debe sujetarse a lo previsto en el Artículo 127 de la Constitución. Todos los poderes y órganos autónomos deben incluir tabuladores desglosados de los servidores públicos en el proyecto presupuestal respectivo.

La Ciudad de México tiene competencia para establecer contribuciones sobre propiedad inmobiliaria y las derivadas de la prestación de los servicios públicos de la Ciudad. Las leyes de la Ciudad no pueden establecer, en consonancia con el Artículo 13 de la Constitución General de la República, exenciones o subsidios a favor de institución o persona alguna. Sólo estarán exentos los bienes del dominio público de la Federación, de las entidades federativas o de los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para propósitos distintos a los de su objeto público.

El Jefe de Gobierno propone al Congreso local las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones de la propiedad inmobiliaria.

La base VI señala que la Constitución local se ocupará de la división territorial de la Ciudad de México, así como el número, la denominación y los límites de las demarcaciones territoriales –hasta después de la elección del 2018 entrarían en vigor las nuevas demarcaciones según dispone el Artículo Cuarto Transitorio de la reforma–. El gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad estará a cargo de las alcaldías. La legislatura local aprueba su presupuesto y éstas lo ejercerán de manera autónoma en los supuestos y términos que establezca la Constitución local.

Las alcaldías, en cuanto a su integración, organización administrativa y facultades, se rigen por los siguientes principios:

- a) Las alcaldías se integran por el Alcalde y el Concejo. Ambos se eligen mediante el voto ciudadano para un periodo de tres años. Los integrantes de la alcaldía se eligen por planillas de entre siete y diez candidatos. En ningún caso el número de Concejales podrá ser menor de diez ni mayor de quince. Los integrantes de los Concejos serán electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en la proporción de 60% por el primer principio y 40% por el segundo. Ningún partido o coalición podrá contar con más de 60% de los concejales.
- b) La Constitución de la Ciudad deberá establecer la elección consecutiva para el cargo de Alcalde y los Concejales por un periodo adicional. La postulación debe realizarse por el mismo partido o coalición que los hubiese postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

- c) La administración pública corresponde a los alcaldes.
- d) El Concejo aprueba el proyecto de presupuesto que se envía al Jefe de Gobierno para que éste lo remita al Congreso local para su aprobación.
- e) Los Concejos están facultados para supervisar y evaluar las acciones de gobierno, y controlar el ejercicio del gasto público en la respectiva demarcación.
- f) El proyecto de presupuesto de las alcaldías debe sujetarse a lo dispuesto en el Artículo 127 de la Constitución.
- g) El presupuesto de las demarcaciones territoriales será asignado en proporción a los términos que prevea la ley local, y a las alcaldías les corresponderán, al menos, los montos de las participaciones federales, impuestos locales e ingresos derivados de la prestación de servicios a su cargo.
- h) Las alcaldías no pueden contraer directa o indirectamente deuda.
- i) Los Alcaldes y Concejales deberán reunir los requisitos que establezca la Constitución de la Ciudad.

La base VII indica que la Ciudad de México contará con los organismos constitucionales autónomos que esta Constitución prevé para las entidades federativas.

En la base VIII se atiende al Tribunal de Justicia Administrativa, que estará dotado de autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Este Tribunal sustituye al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y, tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y los particulares; imponer, en los términos que establezca la ley, las sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa grave y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública de la Ciudad de México o al patrimonio de sus entes públicos.

En cuanto al nombramiento de los magistrados, la reforma constitucional indica que la Ley establecerá las normas para garantizar la transparencia del proceso de nombramiento de los magistrados.

En el caso de las responsabilidades de los miembros del Tribunal Superior de Justicia, conoce de ellas el Consejo de la Judicatura local, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a la entidad superior de fiscalización.

La base IX del 122 constitucional reformado alude al tema electoral. Se señala que en esta materia deberán ajus-

tarse a las reglas que establece la fracción IV del Artículo 116 de la Constitución y de las leyes generales correspondientes en la materia.

En la base X del Artículo 122 se estipula que la Constitución Política garantizará que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.

La base XI y última del Artículo 122 establece que las relaciones de trabajo entre la Ciudad de México y sus trabajadores se regirán por la ley que expida la Legislatura local, con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de esta Constitución y sus leyes reglamentarias.

El apartado B del Artículo 122 reformado se ocupa de las competencias que conservan los poderes federales en la Ciudad de México, lo que jurídicamente prueba que su nuevo estatus no corresponde a un Estado sino a un híbrido jurídico comprendido en el genérico de "entidad federativa". Así, se señala lo siguiente:

- a) Que el gobierno de la Ciudad, dado su carácter de capital de la República y sede de los poderes de la Unión, está obligado a garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio de las facultades constitucionales de éstos.
- b) El Congreso de la Unión tiene competencia para expedir las leyes de coordinación entre los poderes federales y los poderes locales de la Ciudad.
- c) La Cámara de Diputados, al dictaminar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, analizará y determinará el llamado "fondo de capitalidad" y las condiciones de su ejercicio.
- d) El Jefe de Gobierno tiene facultad para dirigir las instituciones de seguridad pública en los términos de la Constitución y las leyes locales, así como para nombrar y remover libremente al funcionario público que ejerza el mando directo de la fuerza pública.
- e) Sin embargo, en la Ciudad de México será aplicable lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo 115 fracción VII de la Constitución, y el Ejecutivo Federal podrá remover al servidor público que ejerza el mando directo de la policía por las causas graves que determine la ley que expida el Congreso de la Unión.
- f) Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en la Ciudad de México estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales.

El apartado C del Artículo 122 modificado alude a la coordinación metropolitana. En ella intervienen la Federación,

la Ciudad de México, sus demarcaciones territoriales y los estados y municipios conurbados en la Zona Metropolitana (Bassols, 1988: 47-68; Barrero, 1993). Esta coordinación, dice la reforma, es para prever los mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo urbano y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en los términos que emita el Congreso de la Unión a través de una ley.

Esa ley federal establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano, al que le corresponde acordar acciones en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, tránsito, agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública.

La ley del Congreso de la Unión regulará la forma en la que se tomen las determinaciones del Consejo de Desarrollo Metropolitano, las que podrán comprender:

- a) Delimitación de ámbitos territoriales y las acciones de coordinación para la operación y funcionamiento de obras y servicios públicos de alcance metropolitano.
- b) Los compromisos que asuma cada una de las partes para la asignación de recursos a los proyectos metropolitanos.
- c) La proyección conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas y de prestación de servicios públicos.

El apartado C del Artículo 122 impone una lógica constitucional invasiva con las atribuciones de la Ciudad de México, sobre todo si se toma en cuenta lo siguiente: que la Ciudad de México no tendrá la mayoría en el Consejo de Desarrollo Metropolitano, que las decisiones no se adoptarán en público y con transparencia, y que las lógicas de la Federación y del resto de los estados y municipios pueden ser totalmente opuestas a las de la Ciudad de México. El Consejo de Desarrollo Metropolitano se reviste como un órgano tecnocrático, carente de legitimidad democrática de origen, que adoptará decisiones en la opacidad, bajo supuestos criterios técnicos que no serán consultados a los ciudadanos de la capital de la República ni a los del resto de las entidades federativas.

Finalmente, el apartado D del Artículo 122 reformado señala que las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los estados se aplicarán a la Ciudad de México.

Otro artículo modificado muy importante para la Ciudad de México es el Artículo 135 de la Carta Magna,

pues el Congreso local de la Ciudad de México será parte del Constituyente Permanente.

Los artículos transitorios de la reforma del 29 de enero de 2016

La reforma constitucional a la Ciudad de México contiene 17 artículos transitorios, algunos de ellos muy relevantes. El primero estableció la entrada en vigor del Decreto publicado el 29 de enero de 2016 –la que comenzó al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación–.

El segundo transitorio dispuso que las normas de la Constitución General de la República y los ordenamientos legales aplicables al Distrito Federal que se encuentren vigentes a la entrada en vigor del Decreto del 29 de diciembre de 2016 continuarán aplicándose hasta que se inicie la vigencia de aquellos que lo sustituyan.

En el tercero transitorio se señaló que las normas relativas a la elección de los poderes locales se aplicarán a partir del proceso electoral de 2018. Se facultó a la Asamblea Legislativa de la Ciudad para que una vez aprobada la Constitución de la Ciudad, ésta expida las leyes inherentes a la organización, funcionamiento y competencias de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Estas leyes entrarán en vigor una vez que lo haga la Constitución de la Ciudad de México. En relación con la reelección de legisladores, esta disposición no será aplicable a los diputados integrantes de la VII Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

El cuarto transitorio estipuló que las normas relativas a la elección de las alcaldías se aplicarán a partir del proceso electoral para la elección constitucional de 2018. En ese año, la elección se realizará con base en las dieciséis demarcaciones territoriales en vigor. En 2018 las alcaldías se integrarán por el alcalde y diez concejales electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en razón de 60% por el primer principio y 40% por el segundo. Las autoridades electas en 2015 no podrán optar por la reelección en sus demarcaciones en 2018. Una vez aprobada y publicada la Constitución de la Ciudad, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal expedirá las leyes inherentes a la organización, funcionamiento y competencias de las alcaldías, para que éstas, a partir de 2018, ejerzan sus facultades.

En el Artículo Quinto Transitorio se dispuso que las autoridades electas en 2012 y 2015 permanecerán en funciones hasta la terminación del mandato para el que

fueron electas. Esas autoridades y órganos se sujetarán a las disposiciones constitucionales y legales vigentes con antelación a la aprobación de la reforma constitucional del 29 de diciembre de 2016.

El Sexto Transitorio señaló que el régimen jurídico de las relaciones de trabajo entre la Ciudad de México y sus trabajadores entrarán en vigor a partir del 1 de enero de 2020. Los trabajadores al servicio de la Ciudad conservarán sus derechos adquiridos y permanecerán incorporados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Los que no estén incorporados al ISSSTE mediante convenio se afiliarán a él.

Sin lugar a dudas, el Artículo Séptimo Transitorio es el más importante de ellos. La norma estableció la integración de las 100 diputadas y diputados constituyentes, 40 designados y 60 electos. Los electos se eligieron por el principio de representación proporcional mediante listas de partidos –que deberían respetar el principio de igualdad de género– votadas en una circunscripción plurinominal. Además, se previeron candidatos independientes, a quienes se exigió, a efectos del registro de la candidatura, requisitos excesivos, como el de reunir firmas equivalentes a 1% de la lista nominal de electores del Distrito Federal –más de 70 mil firmas–. Las diputaciones se podían asignar a las fórmulas de candidatos independientes que obtuvieran una votación igual o superior al cociente natural, que será el que resulte de dividir la votación válida emitida entre 60. En el caso de los partidos, se observaron las reglas del Artículo 54 de la Constitución y de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y, para esta asignación, se estableció un nuevo cociente, que será el resultado de dividir la votación emitida una vez deducidos los votos obtenidos por los candidatos independientes entre el número de diputaciones restantes por asignar.

En el Séptimo Transitorio se estableció que los partidos políticos no podían participar a través de coaliciones. Los requisitos de elegibilidad para los candidatos de los partidos se contemplan en ese transitorio y consistieron en una mezcla de los requisitos de elegibilidad que se exigen para ser diputado federal y asambleísta. A los candidatos independientes se les exigió, además, de los requisitos de elegibilidad de los candidatos de partidos, otros adicionales: no estar registrados en los padrones de afiliados de los partidos políticos, con fecha de corte a marzo de 2016, ni haber participado como precandidatos o candidatos a cargos de elección popular postulados por un partido o coalición en las elecciones federales o locales de 2015.

Al Consejo General del INE se le otorgó la facultad de emitir la convocatoria para la elección de las y los diputados constituyentes, dentro de los 15 días siguientes al 29 de enero de 2016, y se señaló que el proceso electoral se ajustaría a las reglas que determine el INE, pero sin violentar las leyes generales electorales y la Constitución de la República.

Los actos del proceso electoral se debieron circunscribir a las propuestas y contenidos relacionados con el proceso constituyente.

Un elemento profundamente criticable –por antidemocrático, elitista y por reñir con otras normas de la Constitución– de la reforma del 29 de enero de 2016– es la integración de la Asamblea Constituyente con 40 diputadas y diputados designados. Seis son propuestos por el presidente de la República, otros seis por el Jefe de Gobierno, catorce serán diputados federales y catorce más serán senadores.

La Asamblea Constituyente se eligió el primer domingo de junio de 2016 y se instaló el 15 de septiembre de 2016. Sus trabajos concluyeron el 31 de enero de 2017, una vez que la Constitución fue aprobada por las 2/3 partes de sus integrantes presentes.

Para la inicial conducción de la Asamblea Constituyente actuó una junta instaladora, formada por los cinco diputadas y diputados constituyentes de mayor de edad. La junta instaladora condujo los trabajos para la aprobación del reglamento para el gobierno interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, mismo que fue aprobado dentro de los 10 días siguientes a la instalación de la Asamblea. Para la discusión y aprobación del reglamento de la Asamblea Constituyente fue aplicable en lo conducente el reglamento interior de la Cámara de Diputados.

El Jefe de Gobierno tuvo la exclusividad –el monopolio– para elaborar y remitir el proyecto de Constitución, el que fue discutido, modificado, adicionado y votado en la Asamblea Constituyente, sin limitación alguna. El Jefe de Gobierno tuvo hasta el 15 de septiembre de 2016 para remitir su proyecto, lo que efectivamente realizó ese día.

La Asamblea Constituyente podía crear, al menos, tres comisiones para la discusión y aprobación de los dictámenes relativos al proyecto de Constitución –creó ocho comisiones de trabajo–.

El Octavo Transitorio expone que, una vez aprobada y expedida la Constitución de la Ciudad, ésta no podrá ser vetada por ninguna autoridad y será remitida de inmediato para que, sin mayor trámite, se publique en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

La Constitución de la Ciudad entrará en vigor el día que ésta señale para la instalación de la futura legislatura –17 de septiembre de 2018–, excepto en materia electoral, misma que será aplicable desde el mes de enero de 2017. Se faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar sobre los procedimientos e instituciones electorales que resulten aplicables al proceso electoral 2017-2018.

Al momento de la publicación de la Constitución Política de la Ciudad de México cesaron las funciones de la Asamblea Constituyente.

El Noveno Transitorio se ocupó de la integración, organización y funcionamiento de la Asamblea Constituyente. Sus facultades fueron:

- a) Elegir por el voto de las 2/3 partes a los integrantes de su mesa directiva, en los términos que disponga el reglamento para su gobierno interior, dentro de los cinco días siguientes a la aprobación de éste.
- b) Si no se aprueba la mesa directiva, la junta instaladora ejercerá las facultades de la mesa, aunque la junta instaladora no podrá estar en funciones más allá del 5 de octubre de 2016.
- c) Sesionar en pleno y en comisiones, de conformidad con las convocatorias que expidan su mesa directiva y los órganos de dirección de las comisiones.
- d) Dictar todos los acuerdos necesarios para el cumplimiento de su función.
- e) Recibir el proyecto de Constitución del Jefe de Gobierno.
- f) Discutir, modificar, adicionar y votar el proyecto de Constitución.
- g) Aprobar, expedir y ordenar la publicación de la Constitución de la Ciudad.

La Asamblea Constituyente, según la reforma del 29 de enero de 2016, goza de autonomía –no de soberanía– para el ejercicio de sus facultades como poder constituyente. Ninguna autoridad puede intervenir ni interferir en su instalación y funcionamiento.

Las sesiones de la Asamblea Constituyente se realizaron en la antigua sede del Senado, y el pleno de la Asamblea podía habilitar un recinto alterno. Los recintos de la Asamblea Constituyente fueron inviolables para garantizar a sus integrantes el libre ejercicio de su función.

Las sesiones del pleno eran válidas con la asistencia de 50% más 1 de sus integrantes, y sus votaciones requirieron de las 2/3 partes del total de sus integrantes. Las sesiones de comisiones fueron válidas con la asistencia de la mayo-

ría de sus integrantes y sus votaciones para ser válidas se podían adoptar por la mayoría de los presentes.

La Asamblea Constituyente de la Ciudad tenía prohibido interferir en el funcionamiento de cualquier autoridad. Se debía circunscribir a su objeto.

El Décimo Transitorio indica que el Congreso de la Unión deberá prever que las leyes que se refieren a sus competencias respecto a la Ciudad y en cuanto a las atribuciones del Consejo de Desarrollo Metropolitano entren en vigor en la misma fecha que inicie la vigencia de la Constitución de la Ciudad.

En el Décimo Primero Transitorio se estableció que todos los inmuebles ubicados en la Ciudad de México que estén destinados al servicio que prestan los poderes de la Federación continuarán bajo la jurisdicción de los poderes federales.

El Décimo Segundo Transitorio determinó que los jueces y magistrados del Tribunal Superior de Justicia se integrarán en el Poder Judicial de la Ciudad de México, una vez que éste inicie sus funciones, de conformidad con lo que establezca la Constitución de la Ciudad.

En el Décimo Tercero Transitorio estipuló que los recursos de revisión interpuestos contra las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal continuarán el trámite que corresponda conforme al derecho vigente ante el Poder Judicial de la Federación. En tanto no se disponga legalmente qué autoridad conoce de los recursos de revisión interpuestos en contra del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad, dichos recursos serán conocidos por el Poder Judicial Federal en los términos del Artículo 104 fracción III de la Constitución de la República.

El Artículo Décimo Cuarto Transitorio precisó que todas las referencias realizadas en los ordenamientos al Distrito Federal deben entenderse hechas a la Ciudad de México.

En el Artículo Décimo Quinto Transitorio se prohíbe que quien haya ocupado el cargo de Jefe de Gobierno o equivalente pueda volver a ejercerlo.

El Artículo Décimo Sexto Transitorio ordenó que las alcaldías accedan a los recursos de los fondos y ramos federales en los términos que prevea la Ley de Coordinación Fiscal.

Finalmente, el Artículo Décimo Séptimo Transitorio indicó que las funciones de las alcaldías debían ser al menos las mismas que ejercen las actuales delegaciones del Distrito Federal. También se estableció que las competencias deben distribuirse entre los alcaldes y los concejos.

La ilegitimidad político-constitucional del texto del 5 de febrero de 2017

La Constitución de la Ciudad de México, aprobada por la Asamblea Constituyente de la Ciudad el 31 de enero de 2017 y publicada en edición vespertina del Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 5 de febrero de ese año es un ordenamiento que algunos han alabado por su progresismo y otros hemos criticado por sus insuficiencias.

Es inevitable indicar que es una norma de cierre o conclusión del Pacto por México –acuerdo político no democrático ni transparente–. El Pacto por México, firmado el 2 de diciembre de 2012, entre el PRI, el PAN, el PRD y la Presidencia de la República, es un documento político que contiene 95 acuerdos para reformar la Constitución de la República y las leyes –las reformas estructurales del actual gobierno–. Uno de esos acuerdos consistió en convenir una reforma política de carácter constitucional para la Ciudad de México¹.

Ese acuerdo político se materializó en este sexenio más tarde que otras reformas constitucionales estructurales porque existía una diferencia importante entre el PRI y el PAN, por un lado, y el PRD, por otro. El diferendo más importante estribó en la manera de integrar a la Asamblea Constituyente que elaboraría la Constitución. El PRI y el PAN carecen en la Ciudad de la fuerza electoral suficiente y sabían que en un proceso comicial en donde se eligiera popularmente a todos los diputados constituyentes no tendrían la representación que ellos consideraban aceptable para sus intereses –en la Ciudad son fuerzas políticas con algunos enclaves pero son poco trascendentes–. El PRD estimaba que la elección popular del total de sus integrantes era necesaria para legitimar a la Asamblea Constituyente que se integraría para redactar la Constitución de la Ciudad.

Durante 2015, el PRD y el gobierno capitalino aceptaron las anteriores exigencias del PRI y del PAN, y se aprobó la reforma constitucional al ordenamiento de la República, que implicó la modificación de 52 artículos constitucionales, a cambio de que en los artículos transitorios de la reforma

¹ El compromiso 91 del Pacto por México textualmente señala: “Impulsaremos el nombre oficial de la Ciudad de México que es la capital de la República. Se dotará de una Constitución propia al Distrito Federal; se revisarán las facultades del Jefe de Gobierno y de la Asamblea Legislativa del DF; en el orden de gobierno delegacional o equivalente se impulsará la elección de gobiernos de colegiados con representación plural, semejante a los ayuntamientos, acorde a la presencia de las fuerzas políticas en cada demarcación; y se definirá un esquema del Distrito Federal que considere su carácter de capital de la República”.

—el séptimo, fundamentalmente— se determinara que sólo 60 de los 100 diputados serían electos y que los 40 restantes serían designados. Seis serían propuestos por el presidente de la República, seis por el Jefe de Gobierno, 14 senadores y 14 diputados federales en representación a la fuerza de los partidos en cada Cámaras —los que compatibilizarían sus funciones, en contra, fundamentalmente, del Artículo 125 constitucional— con las de diputado constituyente².

La elección de los 60 diputados constituyentes se celebró el primer domingo del mes de junio de 2016 y costó organizarla al INE, aproximadamente 490 millones de pesos, de los cuales una parte importante se destinó al financiamiento de los partidos y candidatos independientes —a los partidos se destinaron 101 millones 498 mil 771 pesos—. El único partido que se negó a recibir recursos por concepto de financiamiento público fue Morena. La cifra del costo de la organización electoral del INE contrasta con la cifra oficial que aprobó la Asamblea Constituyente electa para su funcionamiento durante cuatro meses y medio —20 millones de pesos—.

En la jornada electoral de junio de 2016, la fuerza más votada con 22 diputados electos, que fue la de Morena, jamás tuvo relevancia numérica en las decisiones de la Asamblea Constituyente. Artificialmente el mecanismo de 40 designados aumentó considerablemente la representación en la Asamblea Constituyente del PRI, del PAN y del PRD, en detrimento de la fuerza política que sólo había participado con candidatos electos de conformidad con los artículos 39, 40 y 41 constitucionales.

La composición resultante de la Asamblea Constituyente, la escasa participación ciudadana en la jornada electoral —de aproximadamente 28.5% de los inscritos en el listado nominal de electores—, la poca difusión pública de los trabajos de la Asamblea Constituyente y la negativa a celebrar un referéndum sobre el texto aprobado por ella son factores que la deslegitimaron tanto como a la Constitución. Es verdad que se logró que los ciudadanos realizaran propuestas al texto del Jefe de Gobierno, mismo que tuvo el monopolio en la presentación de la iniciativa constitucional por disposición del Artículo Séptimo Transitorio de

² El constituyente Javier Quijano Baz promovió juicio de amparo indirecto el 5 de octubre de 2016 en contra de la integración de la Asamblea Constituyente por violación al Artículo 125 de la Constitución. El amparo fue turnado al Juzgado Quinto de Distrito en Materia Administrativa y se integró el expediente 1670/2016. El amparo se declaró improcedente con fundamento en el Artículo 61, fracción XXIII de la Ley de Amparo y se desechó. La Suprema Corte de Justicia de la Nación atrajo el conocimiento del asunto y al momento que se escriben estas líneas —11 de marzo de 2017— ésta no se ha pronunciado en torno al asunto.

la reforma constitucional publicada el 29 de enero de 2016. Las propuestas ciudadanas y las de los propios diputados no tuvieron trascendencia pública. Los medios de comunicación que cubrían la fuente de la Asamblea Constituyente generalmente destacaban lo anecdótico por encima de lo importante. Los contenidos del proyecto del Jefe de Gobierno y las iniciativas ciudadanas y de los diputados fueron desconocidas y jamás problematizadas masiva y seriamente por los habitantes de la Ciudad.

Muchos juristas nacionales han considerado que la nueva Constitución de la Ciudad no es otra cosa que una ley reglamentaria del Artículo 122 de la Constitución³, y que la Asamblea Constituyente no fue un auténtico poder constituyente originario (Cárdenas 2015: 19-32). Sobre el primer aspecto, no cabe duda de que la Constitución de la Ciudad es una norma autorizada por la reforma constitucional del 29 de enero de 2016, la que precisó los alcances del trabajo del Constituyente, la forma de gobierno, la organización del poder y los límites al ejercicio del poder; en ese sentido, sí se puede hablar de una ley reglamentaria, aunque también es verdad que pudo ser una Constitución material (Mortati, 2001), porque existieron márgenes de libertad en la Asamblea Constituyente para ampliar derechos humanos, garantizar principios democráticos y para diseñar mecanismos novedosos para limitar al poder público y fáctico (Córdova, 2016: 5-17), pero desgraciadamente fueron desaprovechados en la mayoría de los casos. En cuanto al señalamiento de que no se trató de un poder constituyente originario, es evidente que no lo fue porque nació de la reforma constitucional del 29 de enero de 2016 y porque no pudo garantizar debidamente la soberanía de la nueva entidad federativa en contravención textual del Artículo 41 constitucional —la Constitución de la Ciudad en su Artículo 1 numeral 4 indica que “La Ciudad es libre y autónoma en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa”— en contraposición al reconocimiento de soberanía para el resto de las entidades federativas. Se trata de una Constitución surgida de la camisa de fuerza de la reforma constitucional del 29 de enero de 2016 y de un constituyente derivado, que por su composición política dejó de maximizar los derechos humanos, los principios democráticos y los instrumentos para limitar el poder político y económico debidamente.

³ Así lo sostuvo el jurista Diego Valadés en una entrevista para el programa “El asalto a la razón” de Milenio TV, del 8 de marzo de 2016, en donde indicó que no podía ser Constitución si las materias más importantes de la futura Constitución ya estaban determinadas en el Artículo 122 constitucional reformado y publicado el 29 de enero de 2016.

En estos días que se escriben estas líneas –9, 10 y 11 de marzo de 2017– los medios de comunicación han informado que el Ejecutivo Federal –Consejería Jurídica de la Presidencia–, la Procuraduría General de la República, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los partidos Morena y Nueva Alianza, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, la Junta de Conciliación y Arbitraje y el diputado Javier Quijano han planteado acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a numerosos preceptos de la Constitución de la Ciudad –aproximadamente 40 de los 71 preceptos–. Los medios de impugnación, según señala la prensa, reclaman, entre otros, los siguientes temas: el sistema constitucional y convencional de derechos humanos, el derecho de asociación, de identidad, no discriminación e igualdad, libertad religiosa y secreto profesional. Se sostiene que la Constitución de la Ciudad invade las competencias del Congreso de la Unión para legislar sobre procuración de justicia, justicia para adolescentes, ejecución de sanciones, aguas nacionales, salubridad, trabajo y política exterior. También se plantea la invalidez de la revocación de mandato, los requisitos para anular una elección local, el parlamento metropolitano, el consejo de la judicatura y las alcaldías. Como se puede apreciar, se están reclamando infracciones a las competencias federales. Veremos el curso que siguen estos recursos y si la Suprema Corte de Justicia de la Nación coloca la validez formal por encima de la validez material, qué extensión le conferirá al principio *pro persona*, al bloque de constitucionalidad y al parámetro de regularidad constitucional y convencional. Es evidente que casi todos los argumentos de las impugnaciones son para someter y reducir aún más los alcances de la Constitución de la Ciudad, para defender el *statu quo* jurídico prevaleciente en el país basado en una fuerte centralización y un desprecio por el federalismo, para que a ninguna entidad de la República se le vaya a ocurrir aprobar reformas constitucionales o Constituciones con características vanguardistas. Se trata de vías de inconstitucionalidad que buscan comprimir más la “camisa de fuerza” que ya había establecido la reforma constitucional del 29 de enero de 2016 en el Artículo 122 de la Constitución de la República (*La Jornada*, 11 de marzo de 2017: 21; *Reforma*, 11 de marzo de 2017).

Características generales del nuevo texto constitucional

Encuentro como características de la Constitución de la Ciudad a las siguientes: 1) se incorporaron elementos

neoliberales al texto que no pueden ni deben soslayarse⁴; 2) se dejaron de maximizar los derechos fundamentales; 3) la democracia directa y la democracia participativa previstas no son totalmente accesibles a los ciudadanos; 4) el control del poder público no fue incrementado; 5) se reprodujo a nivel local, sin grandes innovaciones, el sistema nacional anticorrupción; 6) técnicamente se descuidó el apartado de la distribución de competencias en el nivel horizontal y vertical; 7) el poder judicial de la Ciudad, salvo algunos cambios en su cúspide, seguirá sin tener legitimidad democrática de origen; 8) los órganos constitucionales autónomos estarán controlados por los partidos políticos mayoritarios en el Congreso Local; 9) se reconoció a los pueblos indígenas, pero sus derechos no se expandieron en materia de consulta vinculante y establecimiento de un cuarto nivel de gobierno; y 10) el desarrollo urbano y territorial de la Ciudad seguirá grandemente influido por poderes fácticos.

El texto constitucional aprobado contiene numerosos ejemplos de su impronta neoliberal; menciono algunos: se reconoce a la propiedad privada de manera destacada sobre la propiedad social, pública y común; se eliminó el principio de progresividad fiscal previsto en la iniciativa del Jefe de Gobierno; el tratamiento de las aguas en la Ciudad puede ser privatizado al igual que el espacio público; en la planeación del desarrollo urbano y territorial de la Ciudad se permite la participación de los intereses privados. A estos elementos me referiré con mayor abundancia en las siguientes páginas.

Los derechos humanos es un título amplio en la Constitución. Se reconocieron derechos que son importantes para las personas como el derecho al mínimo vital, el derecho a la vida y a la muerte dignas, derecho a los cuidados, a la salud sexual y reproductiva, se amplió el derecho a la educación pública, se reconoció el derecho a la ciencia y tecnología, el derecho a un gobierno honesto, entre otros. Sin embargo, la Asamblea Constituyente no quiso reconocer el derecho a la renta básica, no aceptó el derecho de la mujer a decidir, no se reconoció la obligación de los poderes fácticos para garantizar los derechos humanos, no se reconocieron los derechos a la resistencia y a la desobediencia civil, el derecho a votar a partir de los 16 años, el derecho de los procesados a votar y ser votados, y, sobre todo, se condicionó la garantía de los derechos

⁴ Sobre el alcance y significado del neoliberalismo véase Harvey, 2007.

—fundamentalmente en el caso de los derechos sociales— a las posibilidades presupuestales de la Ciudad.

En materia de democracia directa y participativa, se establecieron las modalidades más importantes de estas vías de participación. El déficit del texto constitucional reside en los excesivos requisitos para promoverlos, en las condiciones que establece la Constitución para ejercitarlos y en los supuestos para que sus resultados puedan ser vinculantes y obligatorios. En algunos casos, como en el derecho a la consulta, se remite a lo que establezca la ley. En materia de referéndum respecto a las reformas constitucionales se impide que los ciudadanos inicien el procedimiento, señalándose que sólo pueden instarlo las 2/3 partes de los integrantes del Congreso local.

Las facultades de control del Congreso local al Jefe de Gobierno y de los Concejos en las alcaldías son limitadísimas (Mora-Donatto, 2006: 8). La administración pública de la Ciudad, regulada en un solo precepto de la Constitución, tiene un margen de libertad asombroso para ejercer el presupuesto. Los controles de constitucionalidad no cuentan con un tribunal independiente que sea plenamente garante de los derechos humanos y de los principios democráticos. De acuerdo con la Constitución, es una sala constitucional, cuyos titulares serán designados por los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, la que se encargará de conocer los recursos para proteger y restituir derechos humanos, para conocer de acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y acciones constitucionales por omisión legislativa.

Los defectos del sistema nacional anticorrupción se reprodujeron en la Constitución de la Ciudad (Pahuamba, 2016). La corrupción se origina por el débil o inexistente control al poder formal y fáctico, y por la ausencia de participación ciudadana en la vigilancia y supervisión de las auditorías. Los mecanismos anticorrupción, según la Constitución de la Ciudad, estarán coordinados y dirigidos por funcionarios públicos nombrados por los vigilados —los partidos mayoritarios en el Congreso local— y no por los ciudadanos. La corrupción debe combatirse fundamentalmente con los mecanismos de democracia participativa y directa para que las principales decisiones administrativas de las autoridades de la Ciudad se tomen mediante consulta previa, obligatoria y vinculante con los ciudadanos. La Constitución no protege los derechos laborales, políticos y cívicos de quienes denuncien actos de corrupción en el servicio público, el sector social y las empresas privadas. Las normas sobre austeridad son del todo incompletas, se establecieron en el Artículo 36 transitorio de la Constitución. No se previó que los indicadores del desempeño debieran, en caso de ser violados, implicar el delito de traición al mandato por parte de los servidores públicos electos. A los contratistas, concesionarios, permisionarios, personas físicas, accionis-

tas y/o directivos de empresas no se les prohíbe donar recursos en efectivo o en especie a las precampañas y campañas. Los contratistas o concesionarios que donen a las campañas no deben participar durante 15 años en las licitaciones, contratos u obras públicas. La Constitución no señaló que los delitos de corrupción sean imprescriptibles. Tampoco se obligó a los particulares que ejerzan o administren recursos públicos o reciban contratos, concesiones, permisos y autorizaciones a que publiquen sus declaraciones patrimoniales, de interés y fiscales. La Constitución no prohíbe las asociaciones público-privadas por ser mecanismos de endeudamiento encubierto y de generación de corrupción. La fiscalización del presupuesto no corresponde a los ciudadanos en estrecha coordinación con la Auditoría Superior de la Ciudad.

En tema muy grave, se descuidaron los mecanismos de solución a los conflictos de competencia entre los poderes y los niveles de gobierno. Es verdad que existen algunos en el texto, como la garantía de los principios de subsidiariedad y proximidad —artículo 53— en materia de alcaldías, pero la Constitución, pudiendo haber precisado las diferentes hipótesis del conflicto competencial, dejó totalmente abierto el tema a la interpretación constitucional que en su momento haga la Sala Constitucional o los tribunales federales.

Respecto al poder judicial local, se reformularon los procedimientos de designación de magistrados para no darle poder a los ciudadanos en la elección de los titulares del Poder Judicial local —seguirán careciendo de legitimidad democrática de origen, en contra del Artículo 39 de la Constitución de la República, a pesar de ser un poder público—. Sin embargo, dados los excesos del presidente en funciones del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, se determinó que los presidentes de esa instancia no podrían durar en el encargo más de un año sin posibilidad de reelección, y se indicó que el presidente del Tribunal no puede presidir el Consejo de la Judicatura local⁵. La Constitución no orientó al Poder Judicial local al control ciudadano, a la transparencia ni a la rendición de cuentas.

⁵ En contra de estas tibias reformas, el pleno de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad —71 de los 76 magistrados presentes— decidió promover controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para invalidar los artículos 35 y 37 de la Constitución de la Ciudad. El 35 alude a la integración del Consejo de la Judicatura y a que éste no será presidido por el presidente del Tribunal —el que durará en el encargo de presidente del Tribunal por un año y no podrá reelegirse—, y que el citado Consejo de la Judicatura sólo estará integrado por tres miembros judiciales de los siete que lo integran. El Artículo 37 señala la composición y funciones del Consejo Judicial Ciudadano. Los magistrados argumentan que el esquema del Consejo de la Judicatura de la Ciudad no es compatible con el previsto en la Constitución de la República.

Los titulares de los órganos constitucionales autónomos no serán electos por los ciudadanos y serán designados por mayoría calificada del Congreso local a propuesta de consejos ciudadanos. Es decir, no tendrán la debida independencia para servir de contrapeso a las instituciones de la Ciudad, fundamentalmente al Jefe de Gobierno y al Congreso local. Los órganos constitucionales autónomos de la Ciudad continuarán partidocratzados y sin esperanza de que cumplan plenamente los fines que la Constitución les ha determinado.

En materia de pueblos originarios y comunidades indígenas residentes, la Asamblea Constituyente se resistió a que se consultara la totalidad de la Constitución con esas comunidades. Sólo se les consultaron tres artículos de la Constitución, los que directamente les afectaban. Las consultas aparentemente se realizaron en la Ciudad. En cuanto a las deficiencias del título relacionado con ellos, encuentro las siguientes: No se previó que las reformas constitucionales sean consultadas a los pueblos originarios y comunidades indígenas residentes, no se contempló que las consultas deban ser vinculantes, no se determinó que los pueblos originarios y las comunidades indígenas residentes constituyen un cuarto orden de gobierno, no se garantizó debidamente la autonomía territorial de los pueblos originarios, y las instituciones de la Ciudad no se conforman pluriétnicamente, es decir, no habrá representación de pueblos y comunidades indígenas residentes en las titularidades del Poder Judicial local ni en el gabinete del titular del Ejecutivo local ni en los órganos constitucionales autónomos.

El título constitucional relativo al desarrollo y a la planeación democrática de la Ciudad, que fue motivo de las apetencias de los desarrolladores urbanos de la Ciudad, permite que en la definición de todas las políticas urbanas y de planeación democrática de la Ciudad participen los intereses económicos privados que durante la Asamblea Constituyente se opusieron a las contribuciones por plusvalías, se negaron a prohibir los procesos de gentrificación y de segregación social por especulación urbana y lucharon para que el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva fuese un organismo descentralizado y no un ente cuyos titulares fuesen electos por los ciudadanos.

Conclusiones

El futuro de la nueva Constitución de la Ciudad de México está en manos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los argumentos de los impugnadores —salvo los del diputado Quijano y, en parte, la crítica de Morena por no haberse sometido la Constitución de la Ciudad a referéndum ciudadano— no coinciden con mis críticas. Yo cuestiono que la Constitución de la Ciudad se quedó corta, que pudo haber ido más allá en materia de derechos humanos, principios

y procedimientos democráticos, y limitaciones al poder público y económico. Ellos, los impugnadores gubernamentales e institucionales, la controvierten porque quieren una Constitución reducida a su mínima expresión, que no sirva de ejemplo a otros estados de la República ni a la Federación misma. Los impugnadores gubernamentales quieren una Constitución para la Ciudad consecuente con el *statu quo* y los privilegios de los que aún gozan.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación seguramente resolverá a favor de los impugnadores oficialistas. Las consecuencias del fallo de la Corte nos pondrán en una tesitura de una intensa movilización social y política en contra de su visión de la Constitución como instrumento de dominio (Valdés, 2000). Veremos cuáles serán los resultados finales y quiénes serán los ganadores y vencedores de esa gesta.

Referencias

- Barceló Rojas, D. A. (2016). *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Barrero Rodríguez, M. C. (1993). *Las áreas metropolitanas*. Madrid: Civitas.
- Bassols Coma, M. (1988). "La organización de las áreas metropolitanas". En *El espacio metropolitano*, conferencias pronunciadas en la XIII Semana de Estudios Superiores de Urbanismo, Granada, 9-13 de mayo.
- Cárdenas Gracia, J. (1992). *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*. México: FCE.
- Cárdenas Gracia, J. (2014). *Las pruebas y las resoluciones electorales*. México: Porrúa.
- Cárdenas Gracia, J. (2015). *Poder constituyente, Constitución y cambio democrático*. México: UBIJUS.
- Córdova, L. (2016). "Qué es una Constitución?", *Configuraciones. Aportes al debate constituyente de Ciudad de México* (41): 5-17.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Mora-Donatto, C. (2006). *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*. México: Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados LIX Legislatura.
- Mortati, C. (2001). *La Constitución en sentido material*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Pahuamba Rosas, B. (2016). *El derecho humano a la rendición de cuentas objetiva y uso debido de los recursos públicos*. México: Espress.
- Rodríguez Kuri, A. (Coord.) (2013). *Historia política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)*. México: Colmex.
- Valdés, C. (2000). *La Constitución como instrumento de dominio*. México: Ediciones Coyoacán.

La Asamblea irrepetible

Alejandra Moreno Toscano*

Luego de una sesión constitutiva arrebatada que parecía confirmar el mal augurio de la imposibilidad de debatir artículo por artículo para luego votarlos por mayoría calificada, se inició el largo proceso de redacción del Reglamento Interior. Al concluirlo y aprobarlo hubo mejores condiciones para avanzar. Porfirio Muñoz Ledo resumió ese proceso diciendo: “Cuando las reglas del juego son escritas por los jugadores, la participación es más intensa”.

Acordar reglas para funcionar

La confusa reacción frente a las impugnaciones a diversos artículos de la Constitución de la Ciudad de México cambió la percepción pública de los trabajos de la Asamblea constituyente. En lugar de ubicarnos en el pórtico del Estado de Derecho, nos regresó, a golpe de declaraciones emotivas, a la confrontación personalista excluyente de la que habíamos tomado distancia. Los adjetivos utilizados hicieron suponer el sorpresivo quebranto de un acuerdo político previo o la manera como se dio por terminada, sin argumentos ni apelación posible, una discusión política apenas iniciada.

* Diputada constituyente. Integrante del grupo parlamentario de Nueva Alianza.

Argumentaré aquí que la Asamblea Constituyente merece ser analizada como una acción política que demostró cómo era posible pasar de una condición de máxima fragmentación parlamentaria a resultados obtenidos con el mayor acuerdo posible. En ese sentido, la forma de su funcionamiento colectivo requiere ser conocida, pues el horizonte político que vislumbramos está fragmentado. Insisto en lo ya dicho en múltiples foros: reconocer la pluralidad expresada en la Asamblea permitió trabajar con credibilidad.

Una encuesta realizada entre el 10 y el 12 de febrero de 2017, publicada en el periódico *El Financiero*, resumió los resultados de la Asamblea Constituyente de la siguiente manera:

- Fueron encuestados ciudadanos residentes que dijeron sentir

orgullo de vivir en la Ciudad de México (64%) o “algo de orgullo” (21%). Ambos conjuntos se mantuvieron pendientes de los trabajos del constituyente. Lograr un documento normativo aceptable para los ciudadanos fue la mayor dificultad de la Asamblea Constituyente y su primer logro.

- El segundo logro fue atraer ese interés. Cuando se convocó el proceso electoral de diputados que integrarían la Asamblea Constituyente, 80% de los electores desconocían el sentido y la razón de esa elección. Las campañas políticas iniciaron en un clima de franco desinterés: ¿por qué aprobar una Constitución que nadie había pedido? El desinterés se remontó y los números se invirtieron, pues 78% se informó del contenido y de los debates del constituyente.

- 17% de la población encuestada no quiso calificar los resultados, sino que pensaba que cuando se gobernara con lo establecido en el texto, se formaría una opinión. Ni afirmación o rechazo: faltaba todavía aprobar leyes reglamentarias. Más interesante para nosotros: 25% aseguró que sus resultados serían buenos, mientras que 30% afirmó que no lo serían. Las cifras nos resultan conocidas: 17-25-30 la imagen de la sociedad fragmentada. Idéntica división a tercios que le había dado a la Asamblea Constituyente la fuerza de su pluralidad. Fue una asamblea política que ganó credibilidad porque funcionó bajo reglas que ella misma se impuso y obedeció. Esa acción política contribuyó a revalorar positivamente la institucionalidad democrática... por poco tiempo.

El máximo consenso posible

Luego de una sesión constitutiva arrebatada que parecía confirmar el mal augurio de la imposibilidad de debatir artículo por artículo para luego votarlos por mayoría calificada, se inició el largo proceso de redacción del reglamento interior. Al concluirlo y aprobarlo hubo mejores condiciones para avanzar. Porfirio Muñoz Ledo resumió ese proceso diciendo: “Cuando las reglas del juego son escritas por los jugadores, la participación es más intensa”.

¿Cuáles fueron esas reglas?

La mesa de consulta quedó conformada por siete grupos parlamentarios de tres integrantes (todos los partidos tenían tres o más integrantes). Eso aseguró una participación plural y equilibrada. Esa mesa determinó la metodología que permitió elegir a la mesa directiva, responsable de poner orden en el pleno, dar paso a las intervenciones de los diputados, preguntar a la Asamblea si el tema se hallaba suficientemente discutido, llamar a votación y contar los votos auxiliada por un dispositivo electrónico. Las intervenciones de debate y de llamar a votación también garantizó la audiencia a los ciudadanos en las comisiones y la transmisión abierta a través de dispositivos electrónicos de todas las deliberaciones, tanto en las ocho comisiones como en el pleno. El reglamento interior establecía que cada diputado podía participar en dos de las ocho comisiones con voz y voto y que podía participar con voto en las demás. A decir verdad, no hubo tiempo de participar en más de dos comisiones. El ánimo de participación igualitario que estuvo detrás de esas reglas fue el sello distintivo del

constituyente. En otras palabras, las reglas fueron escritas para que dominara un espíritu de construcción de consenso en el pleno y en las comisiones, prácticas poco usuales en el parlamentarismo mexicano.

El reglamento interior quedó aprobado el 17 de octubre y se le reconoce como un aporte en materia de Derecho Parlamentario por haber establecido una “ejecutiva práctica y precisa en lo técnico” que abrió suficiente margen para celebrar acuerdos políticos “transversales” privilegiando su funcionamiento como Asamblea plural. Escribió Porfirio Muñoz Ledo: “Más que arrojarse en el peso de sus partidos, los diputados tendrán que hablar por sí, por lo que creen es mejor para su ciudad, entre pares, dispuestos a superar bloques y bloqueos y a construir acuerdos de manera distinta” (véase <<http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/porfirio-munoz-ledo/nacion/2016/10/3/innovacion-parlamentaria>>).

Si quisiéramos resumir el resultado obtenido por esa innovación parlamentaria, diríamos que la Constitución quedó aprobada en el tiempo establecido y en la forma mandatada por la reforma constitucional. Los constituyentes, personalidades fuertes y diferentes, trabajaron para que el documento propuesto fuera mejorado y buscaron hacerlo con “el máximo consenso posible”.

¿Cuál fue el mayor logro para la sociedad?

Un texto tan complejo será analizado desde diversos ángulos. Desde mi perspectiva, la gran novedad de esta Constitución fue abrir a fondo las posibilidades de participación ciudadana. Se dio un paso ordenado que permitirá combinar la representación electa, a través de los partidos políticos, y formas de democracia directa por la vía ciudadana, además de establecer un criterio paritario de género en la integración de todas las instituciones de gobierno. Con visión práctica incorporó todos los instrumentos clásicos de la participación: iniciativa popular, referéndum, plebiscito y diseñó algunos nuevos: la inclusión en los Concejos de las Alcaldías y en el Cabildo de los Alcaldes de “una silla ciudadana” que podrá ser ocupada por el ciudadano sin partido o sin derecho a voto que quiera ser escuchado en los temas de la ciudad para proponer alguna mejora urbana o social, aprovechando su voto particular y que sacará a la luz pública los temas que interesan directamente a los habitantes de la ciudad cuando el Cabildo se pronuncie sobre el particular.

La tecnología de la información y la comunicación permite convocar múltiples formas de participación a partir de agendas o proyectos y cuestiones específicas. Veremos en el futuro avances en la participación política descentralizada, abierta e inmediata. Los habitantes de la ciudad aspiran a ello. La Ciudad de México fue una de las primeras entidades del país que contaron con una legislación de fomento a la participación ciudadana, pero no ha utilizado los instrumentos a su disposición y mantiene, aunque con entusiasmo decreciente, la participación presencial por la vía de marchas y plantones.

Entre los canales de participación establecidos para garantizar la igualdad jurídica entre los habitantes de la ciudad quedó incluida la consulta obligatoria, en acciones de gobierno que los afecten, a los pueblos y comunidades indígenas originarios.

Un mecanismo innovador introducido en la Constitución de la Ciudad de México fue el denominado “acciones por omisión legislativa”, que podría ser clave al combatir la impunidad por someter a cuentas a los legisladores. Adicionalmente, la denominada “acción de protección y efectividad de derechos” garantizará el acceso a la justicia pronta y expedita.

Los grandes temas a debate

Si se estudian a detalle las impugnaciones presentadas en contra del texto promulgado, podrán identificarse los puntos que despertaron debates intensos y controvertidos, aquellos que no lograron consenso en comisiones y apenas alcanzaron los votos necesarios en el pleno. Entre éstos, y sólo por anotar ejemplos, encontraremos:

- El refrendo de la Constitución de la Ciudad de México.
- La contradicción entre la integración del Congreso de la Ciudad con 33 diputados por mayoría relativa y 33 de representación proporcional, y el artículo donde se limita a 40 el número de escaños plurinominales.
- El proceso de elección del presidente del Tribunal Superior de Justicia y la prohibición de que el mismo encabece el Consejo de la Judicatura.
- La acción de inconstitucionalidad presentada por la Procuraduría de la República para invalidar 39 conceptos de la Constitución de la CDMX que invaden leyes o facultades federales entre las que se encuentran: la regulación en materia de derechos humanos por alterar el sistema constitucional; las garantías de asociación,

identidad, no discriminación e igualdad, libertad religiosa y secreto profesional; la invasión de la esfera de facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia de procuración de justicia, justicia para adolescentes y ejecución de sanciones; la legislación sobre aguas nacionales, salubridad, política interior y laboral; la regulación de las figuras de Parlamento Metropolitano, Concejo de la Judicatura y Alcaldías; la revocación del mandato por establecer un sistema de responsabilidades de servidores públicos sin sustento constitucional; la invalidez de requisitos para declarar la nulidad de una elección.

Como puede verse, son puntos en los que no hubo convergencia de posiciones políticas: la ciudadanización de la política, la democratización del sistema político y la transparencia del sistema de justicia.

Los aciertos reconocidos por expertos constitucionalistas fueron muchos e importantes: la introducción de un capítulo sobre el sistema anticorrupción, otorgar a la ciudadanía la capacidad de exigir un mejor ejercicio de gobierno, la obligación de transparentar información en materia de Hacienda Pública, la posibilidad de generar políticas de desarrollo que trasciendan los tiempos sexenales. Todos ellos podrán percibirse mejor cuando se redacten las leyes secundarias y se hagan aplicables. Otro acierto fue reconocer la posibilidad de lograr una gobernanza metropolitana para dar unidad a la ciudad como organismo urbano.

La paradoja de la “Carta de derechos” y la coyuntura global

A manera de entreacto, comparto una anécdota. Llegaba al salón de plenos con puntualidad, a la hora convocada, pero pasé muchas horas a la espera de que se integrara el quórum legal. Horas utilísimas para mí, pues pude observar a detalle el proceso electoral de resultados inesperados en Estados Unidos. Gracias a las plataformas digitales a las que tuve acceso, asistí, casi en directo, a la génesis del tiempo dislocado que vive el mundo. Vaya paradoja, pensé, mientras nosotros aprobamos derechos, la democracia más sólida del planeta elige un Ejecutivo que se dedica a violentarlos. Uno tras otro: la igualdad, la equidad, la libertad, la diversidad, los derechos de las mujeres, el derecho al medio ambiente. Una Constitución se ocupa de dos cosas: divide el poder y garantiza derechos. Por lo mismo, establece garantías institucionales y mecanismos para hacer exigibles y justiciables esos derechos, prevenir sus violaciones,

restituirlos y hasta resarcir el daño causado al infringirlos. Mucho se seguirá hablando sobre el particular, pero no hay derechos ganados de una vez y para siempre. Se lucha por mantenerlos y ampliarlos.

La Asamblea, en pleno, trabajó jornadas prolongadas

El reloj legislativo marcó las horas de la sesión individual más larga en la historia del trabajo parlamentario en nuestro país, entre el 14 y el 27 de enero: 137 horas y media.

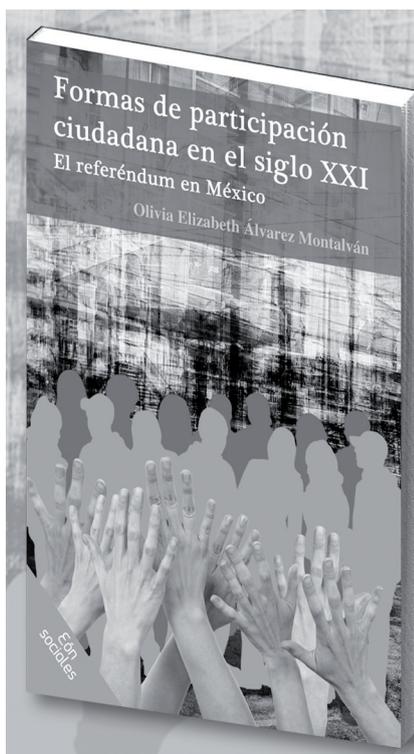
Lo que quedó pendiente

Muchos pendientes se vinculan a la peculiar coyuntura por la que atraviesa el mundo: un proceso de cambio tecnológico que modifica la capacidad de almacenar memoria, multiplica la capacidad de establecer conexiones entre informaciones, reproducir y retransmitir resultados. Sabemos que se han generado desajustes o quiebres definitivos en la institucionalidad anterior. Lo queramos o no,

ese proceso impactará nuestra forma de comunicarnos y de vivir. La concentración-exclusión-reconcentración generada, combinada con una demanda aumentada de participación, personalización del liderazgo político y rechazo a la burocratización y a las respuestas tecnificadas y despersonalizadas, ha afectado profundamente a la política y a los entes públicos. Tampoco se ha distinguido con nitidez el tema de la globalización del tema de la innovación tecnológica, ni el efecto de creación de riqueza sin creación de empleo o la maraña resultante cuando se confunde la economía con los temas identitarios. Esa relación dislocada entre desigualdad, globalización y democracia obligará, sin duda, a repensar cuestiones de la Constitución de la Ciudad de México.

¿Qué sigue?

La Asamblea legislativa tendrá hasta el 31 de diciembre de 2020 para adecuar la totalidad del orden jurídico de la Ciudad de México a lo establecido por la Constitución. Las impugnaciones deberán ser analizadas y resueltas. El proceso jurídico no ha terminado.



Formas de participación ciudadana en el siglo XXI El referéndum en México

Olivia Elizabeth Álvarez Montalván



Asamblea Constituyente: una nueva oportunidad para retomar la agenda de la ciudad

René Cervera García*

En este primer ejercicio provocamos que el proyecto enviado por el jefe de Gobierno fuera mejorado y, sobre todo, construimos un espacio de encuentro para imaginar nuevamente la ciudad y retomar la agenda extraviada. La Asamblea Constituyente se convirtió en un laboratorio para proponer nuevos caminos a la Ciudad de México. Este ejercicio no debe parar, por el contrario, debemos considerarlo como el principio de un gran, dinámico e incluyente experimento social.

El 15 de septiembre de 2016 iniciamos una de las experiencias más relevantes para la Ciudad de México en los últimos años. La instalación de la Asamblea Constituyente y la gran ventana de oportunidad que se abrió para la Capital, para repensar su futuro, a pesar de los tropiezos y limitaciones de la reforma constitucional previa, fueron sin lugar a dudas una bocanada de aire fresco y también la representación de nuevas expectativas por cumplir.

Inicialmente, participé en la comisión responsable para la redacción del reglamento interno de la Asamblea, para así conocer las reglas y la gober-

nabilidad para las tareas encomendadas. Desde esta posición, propicié el equilibrio y participación de todos los partidos en las comisiones y en el pleno, sin importar su peso y tamaño, y así lograr un espacio real para la deliberación, el entendimiento e intercambio de ideas y soluciones.

El 30 de octubre de 2016, presenté 27 iniciativas en tiempo y forma, por lo que fui el diputado que ingresó más propuestas a la Constituyente de manera individual. Las propuestas que presenté se refieren a los derechos de los animales, la economía informal y los consumidores, una autoridad metropolitana, la buena administración pública y el cese a los privilegios de los servidores públicos, cantones como nuevo orden de gobierno y representación, la ciudad digital y el gobierno electrónico, la agenda verde y el agua,

los derechos de las mujeres y las personas con discapacidad, escuelas de tiempo completo, maternidad y paternidad, interrupción legal del embarazo, un instituto de prospectiva, integridad pública y la ley 3 de 3, movilidad pública, parlamento abierto y ciudadano, patrimonio cultural tangible e intangible, derechos de la comunidad LGBTTI, referéndum, resiliencia urbana, salario digno, sistema de protección social y salud, uso de suelo, ciudad de las niñas y los niños, voto de castigo y, por supuesto, la soberanía de la ciudad.

Estos proyectos expresan la agenda que Movimiento Ciudadano ha impulsado, y agregan iniciativas ciudadanas presentadas, mayoritariamente, en la plataforma *Change.org*, las cuales tuvieron el sólido respaldo de las firmas de los ciudadanos preocupados e inquietos.

* Diputado constituyente e integrante del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano.

De estas iniciativas, me gustaría destacar algunas como los *derechos de las mujeres*, que tuvo más de 15 mil firmas de respaldo; *no más privilegios para funcionarios públicos* con 52 mil firmas de apoyo; *protección para los animales* con 65 mil firmas; *ciudad digital*, 50 mil firmas; *ciudad verde y agua*, 39 mil firmas; *derechos para personas con discapacidad*, 21 mil firmas; *maternidad y paternidad*, 20 000 firmas; *Ley 3 de 3* contó con 63 mil firmas; *movilidad sostenible* con 29 mil 500 firmas; *dignidad para la población LGTBTTI* alcanzó 15 mil firmas; *patrimonio cultural*, 10 mil firmas; y *consulta popular para ratificar la Constitución* obtuvo 10 mil 800 firmas.

Puedo comentar que tuve la fortuna de participar formal y activamente en la Comisión de Desarrollo Sostenible y Planeación Democrática y en la Comisión de Alcaldías. Dos comisiones fundamentales para el nuevo diseño y confección de la ciudad, y para la solución de los problemas de la ciudadanía. En la primera comisión, presenté 13 reservas al proyecto de predictamen y cuatro en la segunda. También presenté cinco reservas ante la Comisión de Carta de Derechos, tres en la Comisión de Ciudadanía y Régimen de Gobierno y una en la Comisión de Principios Generales. En el Pleno presenté ocho reservas respecto a los temas de soberanía para la ciudad, gobierno electrónico, sociedad del conocimiento y derecho a la educación. En total, aporté 34 reservas y múltiples intervenciones para buscar acuerdos con las distintas fuerzas políticas, con el fin de que nuestras iniciativas fueran tomadas en cuenta.

Después de casi 5 meses de trabajo legislativo, periodo que culminó el 31 de enero de 2017, puedo decir con satisfacción que la mayoría de las propuestas presentadas fueron incorporadas tanto en los dictámenes de la Comisión de Alcaldías y la Comisión de Desarrollo Sostenible como en el desarrollo del texto constitucional para los demás temas.

Por ejemplo, me parece muy importante el que hayamos podido obtener el reconocimiento de los animales como seres sintientes, como sujetos de consideración moral y que, por lo tanto, deban recibir un trato digno. En este tema, mi propuesta fue que “toda persona debe respetar la integridad de los animales como seres sintientes y personas no humanas. Su protección es de responsabilidad común. Queda prohibido en la Ciudad de México todo espectáculo o actividad que implique el ejercicio de conductas crueles, degradantes y violentas en contra de los animales”.

El texto constitucional, en el artículo 13, B, Protección a los Animales quedó estipulado de la siguiente manera:

Esta Constitución reconoce a los animales como seres sintientes, y por lo tanto, deben recibir trato digno. En la Ciudad de México toda persona tiene un deber ético y obligación jurídica de respetar la vida y la integridad de los animales; éstos, por su naturaleza son sujetos de consideración moral. Su tutela es de responsabilidad común.

Las autoridades de la ciudad garantizarán la protección, bienestar, así como el trato digno y respetuoso a los animales y fomentarán una cultura de cuidado y tutela responsable. Asimismo, realizarán acciones para la atención de animales en abandono. La Ley determinará:

- a) Las medidas de protección de los animales en espectáculos públicos, así como en otras actividades, de acuerdo a su naturaleza, características y vínculos con la persona;
- b) Las conductas prohibidas con objeto de proteger a los animales y las sanciones aplicables por los actos de maltrato y crueldad.

De la misma forma, logramos que el paradigma de la ciudad digital y el conocimiento permee en la administración pública, en las Alcaldías y en la infraestructura de la Ciudad de México. Sobre este asunto propuse que “el acceso universal, gratuito, equitativo y asequible a los servicios en materia de tecnologías de información y comunicaciones provistos por la Administración Pública, en coordinación con el sector privado y académico, es un derecho de todos los habitantes de la Ciudad de México”.

Las autoridades facilitarán a sus habitantes el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación a fin de asegurar su integración a la sociedad del conocimiento y el ejercicio de los derechos reconocidos en esta Constitución.

La conectividad será ofrecida en condiciones de eficiencia, calidad y alta velocidad que permitan consolidar una ciudad digital con acceso universal, equitativo, asequible y progresivo. Será gratuita en el espacio público. Para ello se promoverá la concurrencia de los sectores público, social y privado.

La Ciudad de México deberá contar con la infraestructura de tecnologías de la información y comunica-

ciones que garantice la transferencia, almacenamiento, procesamiento de información, la comunicación entre dependencias de la administración pública, así como la provisión de trámites y servicios de calidad a la población (La Constitución, Artículo 16, F).

Sobre gobierno electrónico, planteé que “las autoridades de la ciudad y las Alcaldías establecerán mecanismos de gobierno electrónico y abierto, deberán propiciar una política de datos abiertos y participar en el diseño y despliegue de una agenda digital para la Ciudad de México”.

Las personas titulares de las Alcaldías tendrán como atribuciones las de proponer, formular y ejecutar los mecanismos de simplificación administrativa, gobierno electrónico y políticas de datos abiertos que permitan atender de manera efectiva las demandas de la ciudadanía; y que deberán participar con la Jefatura de Gobierno en el diseño y despliegue de una agenda digital incluyente para la Ciudad de México (Artículo 53).

También propuse que “el sistema de planeación será un proceso articulado y perdurable diseñado en un modelo participativo entre las autoridades correspondientes y la ciudadanía y que el Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México y el Programa General de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano serán elaborados por el Instituto de Prospectiva y Planeación de la Ciudad de México”.

Así, en el artículo 15 quedó plasmado que “la planeación será democrática, abierta, participativa, descentralizada, transparente, transversal y con deliberación pública y que el sistema de planeación será un proceso articulado, perdurable y con prospectiva”.

Asimismo, dejé la propuesta para “recuperar y generar más espacio público y que las decisiones sobre el uso de suelo sean completamente transparentes”. Por lo que en el Artículo 16, C y G quedó registrado: “Los principios de transparencia y máxima publicidad regirán los cambios de uso del suelo. En la Ciudad de México es prioridad la creación, recuperación, mantenimiento y defensa de los espacios públicos y de convivencia social. Las leyes establecerán incentivos urbanos y fiscales para generar espacios abiertos de uso público y áreas verdes”.

Sobre la niñez, formulé que “la ciudad pueda tomar como parámetro las necesidades de las niñas y los niños”. En el artículo 16, F, se especifica: “En materia de infraestructura, el

Plan General de Desarrollo precisará: d) La importancia de las niñas, niños y adolescentes como parámetro y garantía para las necesidades de todas las personas en la ciudad”.

Un tema de suma relevancia es el de la apertura de los canales de participación ciudadana, tanto en las Alcaldías como en el Cabildo. Por ello propuse que “en las sesiones del Cabildo y Concejos de las Alcaldías existirá una silla ciudadana”. La Constitución de la Ciudad de México, en los artículos 54 y 56, se apropia de esta idea.

En las sesiones del Cabildo existirá una silla ciudadana que será ocupada por las o los ciudadanos que así lo soliciten. La ley de la materia establecerá las bases para el acceso en forma transparente, representativa y democrática. Las personas ocupantes contarán sólo con voz.

En las sesiones de los concejos de las alcaldías existirá una silla ciudadana que será ocupada por las o los ciudadanos que así lo soliciten cuando en las sesiones se traten temas específicos de su interés.

Igualmente, dejé la inquietud respecto a que “el nuevo Congreso ofrezca mecanismos de parlamento abierto y que la Ciudad reconozca sus capacidades de resiliencia ante posibles fenómenos y desastres”. El Artículo 29 aclara el primer punto: “el Congreso de la Ciudad de México se regirá por los principios de parlamento abierto”; el Artículo 16, I, señala el segundo: “el gobierno desarrollará la cultura de la seguridad y la resiliencia, promoviendo la participación ciudadana, el voluntariado, la autoprotección, la corresponsabilidad, la ayuda mutua y el auxilio a la población”.

También señalé “que el Gobierno y sus instituciones tutelarán los derechos de las personas con discapacidad intelectual para que no se vulneren sus preferencias y su voluntad”.

Las autoridades adoptarán las medidas necesarias para salvaguardar integralmente el ejercicio de sus derechos y respetar su voluntad, garantizando en todo momento los principios de inclusión y accesibilidad, considerando el diseño universal y los ajustes razonables. Las personas con discapacidad tendrán derecho a recibir un apoyo no contributivo hasta el máximo de los recursos disponibles (Artículo 11, G).

Otro importante tema, en el que intervine, fue el de la gestión sustentable del agua.

El gobierno garantizará en mercados, escuelas, centros educativos y culturales, unidades y centros deportivos, museos, y edificios de gobierno, administrados por la Ciudad o las Alcaldías, y estaciones o terminales del sistema de transporte no concesionado, el acceso gratuito a fuentes y provisiones de agua salubre apta para el consumo humano. Queda prohibida la privatización de los servicios de abasto y saneamiento del agua. Se crearán incentivos fiscales en beneficio de las personas, viviendas y establecimientos comerciales e industriales que acrediten el saneamiento o captación de agua pluvial para autoconsumo en los términos que dispongan las leyes correspondientes.

El resultado señalado en el Artículo 16, B se centró en que “la política hídrica garantizará el acceso gratuito al agua potable para beber en espacios públicos. Este servicio no podrá ser privatizado. La promoción de la captación de agua pluvial, el tratamiento y reutilización de aguas para su uso y para revertir la sobreexplotación de los acuíferos”.

Sobre el polémico tema de la regulación del suelo y desarrollos inmobiliarios, propuse que “quien construya deba compensar y mejorar el espacio público específicamente de la zona en cuestión”.

La ley regulará la obligación de los propietarios de desarrollos inmobiliarios de pagar una compensación monetaria para mitigar el impacto urbano y ambiental, a fin de contribuir al desarrollo y mejoramiento del equipamiento urbano, la infraestructura vial e hidráulica y el espacio público. La ley establecerá las fórmulas y criterios para la aplicación de dichos ingresos en las zonas de influencia o de afectación, en condiciones de equidad, transparencia y rendición de cuentas (Artículo 16, C).

Finalmente, planteé la regla de 3 de 3, el gobierno abierto y los datos abiertos, y el certificado de residencia expedido por las Alcaldías. En estos temas también obtuvimos una buena recepción a nuestras propuestas.

Toda persona servidora pública tendrá la obligación de presentar y comprobar de manera oportuna y veraz las declaraciones sobre su situación patrimonial, el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y sus posibles con-

flictos de interés, que serán publicitadas en los términos que determinen las leyes generales y locales respectivas bajo los principios de transparencia, máxima publicidad y protección de datos personales. En el artículo 60 se reconoce que el gobierno abierto es un sistema que obliga a los entes públicos a informar a través de una plataforma de accesibilidad universal, de datos abiertos y apoyada en nuevas tecnologías que garanticen de forma completa y actualizada la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información. Y en el artículo 53 se recoge que las personas titulares de las Alcaldías expedirán un certificado de residencia de la demarcación para aquellos que cumplan con los requisitos señalados por el artículo 22 de esta Constitución (Artículo 64).

De tal modo, pudimos influir en la orientación y visión estratégica de la inédita Constitución, y con ello contribuir a fijar las bases de una agenda para la Ciudad de México. No obstante, hubo temas en los que el resultado no fue satisfactorio. Aun así, luchamos para que la soberanía plena de la Ciudad de México quedara reconocida.

Todo ello lo hicimos con el fin de realizar un referéndum con el que la ciudadanía pudiera ratificar su primera Constitución, garantizar el derecho ciudadano al internet; que los cantones pudieran representar un nivel de gobierno de mayor proximidad con la ciudadanía, el reconocimiento de los derechos laborales de la población que trabaja en la economía informal, el voto a los 16 años, una renta universal para la dignidad de la gente, el establecimiento de escuelas de tiempo completo, una economía digital para generar más riqueza, competitividad y reducir desigualdades, y para lograr una responsabilidad en materia hacendaria y financiera en las futuras Alcaldías.

Quedan muchos temas pendientes en la agenda ciudadana, los cuales deberán abordarse tanto en la Cámara de Diputados como en la Asamblea Legislativa. Pese a ello, en este primer ejercicio logramos que el proyecto enviado por el jefe de Gobierno fuera mejorado y, sobre todo, construimos un espacio de encuentro para imaginar nuevamente la ciudad y retomar la agenda extraviada.

Creo que la Asamblea Constituyente se convirtió de facto en un buen laboratorio para proponer nuevos caminos a la Ciudad de México. Este ejercicio no debe parar, por el contrario, debemos considerarlo como el principio de un gran, dinámico e incluyente experimento social.

De lo indígena y otras aristas del marco constitucional de la CDMX

Julio Moguel*

Realmente el recurso de inconstitucionalidad motivado por la PGR fue por el tema de la consulta indígena o un despropósito marcado por la necesidad de confrontar el texto constitucional a toda costa y en todo lo posible.

Los recursos de inconstitucionalidad contra la Carta Magna de la CDMX

La promoción de varias acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación de un texto tan complejo y significativo como la recientemente publicada Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM) no debió ser materia de enojo o de preocupación para nadie, pues el recurso era claramente procedente al ajustarse con asepsia plena a la norma jurídica vigente. Pero sí cupo y tuvo sentido la preocupación y el enojo porque dicha “promoción”

llegó en cascada con una ramificación de aguas provenientes de la Procuraduría General de la República (PGR), de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y de la Presidencia de la República, y cuando el número de artículos constitucionales que se impugnaron sumaron más de la mitad de los contenidos del texto implicado, pues, si nos atenemos al “concepto de invalidez” número 38 del documento presentado por la PGR, el número de artículos de los que se demanda su anulación ante la Suprema Corte de Justicia comprende la totalidad de la Carta Magna que se impugna: el referido concepto de invalidez pide considerar la “inconstitucionalidad de todos los artículos de la Constitución al no observar lo dispuesto en el artículo Noveno Transitorio del Decreto de Reformas a la CPEUM en materia política de la Ciudad de México —violación al proceso legislativo”.

La desproporción de la referida exigencia llegaría —en el absurdo— a invalidar, de hecho, toda la labor desarrollada por la Asamblea Constituyente, no sin considerar que la referida promoción de acciones de inconstitucionalidad ya descalifica la capacidad y la solvencia política e intelectual de todos aquellos que formaron parte de la mencionada Asamblea, incluyendo a los que representaron en ella al Partido Revolucionario Institucional en general y, en particular, a las personalidades que fueron seleccionadas por el Ejecutivo federal para representarlo en la referida tarea legislativa.

No es ni puede ser tema de este breve apunte hacer algún análisis sobre el conjunto de los conceptos de invalidez que fueron presentados. Pero sí quisiera opinar sobre uno en particular, marcado en el número “trigésimo séptimo” de la promoción de acción de inconstitucionalidad

* Especialista en asuntos agrarios.

presentado por la PGR, a saber: “La violación al proceso legislativo, toda vez que no se realizó de conformidad con los parámetros constitucionales y convencionales, la consulta a las comunidades indígenas”.

El recurso de inconstitucionalidad referido a la consulta indígena

Distingue al recurso de inconstitucionalidad presentado por la PGR sobre el tema de “la consulta indígena” la acuciosidad y el rigor del argumento que lleva a la impugnación: la defensa puntual del marco legal de máxima exigencia que sobre el tema establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (el C-169 de la OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (de 2007).

La marcada distinción tiene que ver con el hecho, por todos conocido, de que el Estado mexicano no ha sido particularmente proclive a desarrollar el referido recurso a la consulta frente a las reiteradas exigencias respecto del mismo surgidas de los pueblos y de las comunidades indígenas del país. Si el rigor argumental que en este caso aplica la PGR para pedir la inconstitucionalidad de no pocos artículos de la Carta Magna de la CDMX (los artículos 2, 8, 9, 11, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 25, 26, 27, 52, 53, 57, 58 y 59) implica un viraje radical por parte del Estado mexicano, habría que celebrarlo; pero nada mueve a suponer que se trate de este caso. Más bien parece un rigorismo de carácter técnico-jurídico que se suma a lo que –acaso pudiéramos suponer ya con algún buen argumento a estas alturas– parece un despropósito marcado por la necesidad de confrontar el mencionado texto constitucional a toda costa y en todo lo posible.

Es notable, de la petición de invalidez de la PGR, que en el caso referido se reduzca a señalar que se omitió, de la consulta organizada “para la emisión de la Constitución de la CDMX”, preguntar “una serie de situaciones genéricas consideradas de impacto significativo para los grupos indígenas” como: a) “la pérdida de territorios y tierra tradicional”; b) “el desalojo de sus tierras”; c) “el posible reasentamiento”; d) “el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural”; e) “la destrucción y contaminación del ambiente tradicional” [sic]; f) “la desorganización social y comunitaria”; y g) “los impactos negativos sanitarios y nutricionales, entre otros”.

Pero tal cuestionamiento trae consigo la pregunta: ¿por qué dice o supone la PGR que los elementos mencionados

no fueron considerados en la consulta que se hizo a los Pueblos y Barrios Originarios y a las Comunidades Indígenas Residentes de la Ciudad de México para valorar el tema indígena en el texto constitucional? Cualquiera que se haya acercado a las asambleas que se organizaron para la realización de la consulta referida podría atestiguar que todos esos elementos fueron expresamente señalados o considerados según los términos y bajo la versiones plulares y diversas en las que tales problemáticas pueden ser consideradas de manera colectiva para la valoración de un material tan complejo como el texto constitucional.

Y más: no pocos diputados constituyentes –de todos los colores y sabores– pusieron su pie en las denominadas asambleas informativas –previas a las asambleas de opinión y deliberación que se organización con los pueblos y barrios originarios y las comunidades indígenas residente de la CDMX–; ellos pueden constatar de viva voz, frente a cualquier medio o tribunal, que no hubo restricciones reflexivas ni obstáculo alguno para que el proceso de consulta tomara un buen curso y se desplegara hasta el final “en tiempo y forma”.

“No hicieron caso a aviso de errores en Constitución”, señaló en *El Universal* (15 de marzo) el consejero jurídico del Ejecutivo federal, Humberto Castillejos. Pero se impone la pregunta: ¿quiénes fueron los que no hicieron caso sobre los mencionados errores, en un campo de fuerzas que, como ya se ha señalado, incluyó a destacadas personalidades nombradas por parte del propio gobierno federal y a diputados y senadores de variopinta membrecía, entre los que hubo connotados militantes del PRI?

Humberto Castillejos no podrá responder a esta pregunta. A menos que, en definitiva, se declare la bancarrota del esquema funcional y la solvencia del sistema político mexicano en su nivel directivo y cupular.

La consulta sí tuvo lugar “en tiempo y forma”

Inusitada o extraña, ajena a las prácticas acostumbradas por años en lo que se refiere al trato que se ha dado en la Ciudad de México a pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes, la consulta (“libre, previa e informada”, en la línea asumida por los organizadores), desarrollada por iniciativa de la propia Asamblea Constituyente, se abrió desde el lunes 26 de diciembre con tales

sujetos sociales colectivos para determinar si lo que había sido redactado hasta ese momento en la materia —en lo que competía al reconocimiento de sus derechos— tendría luz verde o luz roja para formar parte de la Carta Magna de la ciudad.

Lo que se desarrolló en estos días decembrinos fue, dentro del proceso de consulta, la etapa informativa, que se desahogó en diversas concentraciones concertadas entre la Asamblea Constituyente y núcleos representativos de tales sujetos colectivos. En enero se pasó propiamente a la etapa de consulta (en sesiones de reflexión y dictámenes sociales de propuesta), en la que pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes externaron sus planteamientos y sus propuestas de modificación.

Lo que entró en juego en este proceso de consulta no fue el cuerpo todo del proyecto de Constitución —de los dictámenes del mismo—, en ese momento aún en construcción por la Asamblea Constituyente, sino los artículos 63, 64 y 65 del capítulo VII (“Ciudad Pluricultural”), ya bajo el formato del dictamen de propuesta redactado por la comisión correspondiente.

El resultado de la consulta fue significativamente positivo, pues, salvo por un caso fallido en Milpa Alta, todas las demás asambleas consultadas dieron un “sí” general al documento, sin dejar de considerar, oralmente o por escrito, elementos puntuales del cuerpo constitucional que se era preciso ajustar, afinar o modificar.

El “producto” constitucional en materia indígena

¿Fue positivo el dictamen final —permeado por la consulta antes referida— en torno al tema sobre pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes? Veamos.

Modificó, del “Proyecto de Constitución” presentado por el jefe de Gobierno, aspectos que, siendo ellos mismos positivos, no tenían el rigor conceptual y jurídico que exigía el esquema de formulación. Los avances evidentes, sin que aquí podamos ser exhaustivos, se ubican en:

- a) La eliminación del confuso concepto de “pueblos y comunidades indígenas y barrios originarios” para determinar o ubicar a “los sujetos de derecho” correspondientes, sustituyéndolo por los conceptos de “pueblos y barrios originarios”, por un lado, y de “comunidades indígenas residentes” por el otro.
- b) Modificación, consecuente, de la (confusa) clasificación que se hacía en el artículo 63 (del Proyecto de Consti-

tución presentado por Mancera), donde se hablaba por un lado de “pueblos y barrios originarios” y, por otro, de “barrios originarios y comunidades indígenas”.

- c) Determinación clara del sujeto correspondiente de “derecho”, a saber: “sujetos colectivos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio”.
- d) Mayor precisión en cuanto al ámbito y alcances en que tales sujetos de derechos pueden ejercer su autonomía y libre determinación.
- e) Mayor precisión en cuanto a los derechos culturales, educativos, sociales y políticos de tales sujetos colectivos, en un nivel de definición propio para un Acta Constitucional.

Algo más sobre el producto final en materia indígena, y otros ítems relacionados

Demos un respiro a esta primera aproximación enumerativa para hacer una consideración general: la Asamblea Constituyente logró forjar un cuerpo constitucional muy superior en técnica legislativa al “Proyecto de Constitución” presentado para el debate por el jefe de Gobierno capitalino: se pudo eliminar de éste, sin demérito del contenido, lo que era una retórica excedida de formulaciones genéricas o de cartabón que no pocas veces mezclaban el agua con el aceite. Y el avance no solamente fue por el rigor sintáctico de la estructura y la composición de la letra, sino por la presencia de una conceptualización más rigurosa y mucho más ajustada a los términos de uso de la buena academia o de los espacios sociales e institucionales —internacionales y nacionales— que a lo largo de las últimas décadas han ido forjando a pulso los términos o las fórmulas más propias en la materia. ¿Algunos ejemplos? Regresemos para ello a un nuevo esquema de enumeración:

- a) Se hizo claridad en la diferencia entre el derecho individual y el derecho colectivo.
- b) Se reconoció la función social del suelo y de la propiedad pública, privada y social.
- c) Se planteó la necesidad de establecer la condición oficial de las lenguas indígenas.
- d) Se adoptó el concepto de bienes comunes no privatizables, entre los que se ubicaron los espacios públicos, el patrimonio genético y las especies nativas; también la memoria y el patrimonio histórico, cultural, inmaterial y material, natural, rural y urbano territorial.
- e) Se incorporó el concepto de un “desarrollo económico sostenible y solidario con visión metropolitana”.

- f) Se concibió la existencia de una economía social y solidaria y de un sector social de la economía.
- g) Se estableció el objetivo de minimizar la huella ecológica de la Ciudad de México.
- h) Se definieron límites absolutos a las áreas urbanizables (por razones ecológicas, de productividad rural, de vulnerabilidad ante fenómenos naturales, de protección del patrimonio natural, cultural y rural).
- i) Se aceptó promover el pago de servicios ambientales.
- j) Se convalidaron las consultas para el consentimiento libre, previo e informado (en el marco y nivel ya establecido en los tratados internacionales vinculantes).
- k) Se afirmaron posibilidades para el desarrollo de la vivienda cooperativa en sus diversas modalidades.
- l) Se impuso a toda la educación contenidos de interculturalidad.
- m) Se establecieron las pautas, con la formación de un centro de justicia alternativa, para coordinar, con pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes, la mediación y resolución de conflictos vecinales, comunitarios, de barrio y de pueblos.
- n) Se incorporó la validación de la medicina tradicional indígena, aceptando “la formación de médicos tradicionales a través de escuelas de medicina y partería”.
- o) Se incorporó, como patrimonio de los pueblos, los cultivos del maíz, amaranto, nopal frijol y chile.
- p) Se estableció que el material genético de estos cultivos no pueda ser “susceptible de apropiación por ninguna empresa privada, nacional o extranjera”.
- q) Se prohibió el uso de semillas y plantas genéticamente modificadas.
- r) Y varios etcéteras que aquí no es posible enumerar.

Lo rural-urbano en el marco constitucional

El Constituyente tuvo a bien, decía, reconocer tanto los derechos individuales como los derechos colectivos, dando a cada uno de ellos su propio estatuto jurídico y su propia especificidad (“los derechos pueden ejercerse a título individual o colectivo”). Quitó la confusa e improcedente idea de convertir a la familia en una entidad “de derecho colectivo”, y dejó de lado toda ambigüedad de reconocimiento colectivo que pudiera ser aplicable tanto a los “barrios originarios” como a los “barrios no originarios”.

Y, justo en la perspectiva de dar contenidos específicos a “los componentes” de esos sujetos de derecho, incluyó

expresamente a “la propiedad ejidal y comunal” como sustantiva –y no secundaria o transitoria– del régimen de propiedad de la ciudad: “Se reconoce la propiedad de la ciudad sobre sus bienes del dominio público, de uso común y del dominio privado; asimismo, la propiedad ejidal y comunal”.

Esta consideración pudiera pasarse de lado y pensarse que es poca cosa si no fuera porque se agrega la “tutela [de] los derechos de toda persona campesina y [de] todo propietario rural”, promoviendo “su participación en la adopción de políticas para el desarrollo de sus actividades, con pleno derecho a la propiedad social y a la propiedad privada”.

Y ambas aproximaciones también podrían parecer muy poca cosa si no fuera porque se concibe en definitiva que “lo rural” (la parte rural de la ciudad, se entiende) no es un área-frontera asimilable en el futuro a la implacable y creciente densidad de una asfáltica urbanización, sino un componente esencial del futuro propiamente moderno de la ciudad:

Las zonas rurales –dice en una de sus partes el documento constitucional– serán protegidas y conservadas como parte de la funcionalidad territorial y el desarrollo de la entidad, promoviendo un aprovechamiento racional y sustentable que permita garantizar el derecho a la tierra, así como la prosperidad de las personas propietarias y poseedoras originarias.

No sin que antes se hubiera definido que “[se] determinarán las áreas no urbanizables por razones de preservación ecológica, áreas de valor ambiental, recarga y captación de acuíferos, productividad rural, vulnerabilidad ante fenómenos naturales y protección del patrimonio natural, cultural y rural”.

Cabe finalizar este breve artículo regresando al tema del recurso de inconstitucionalidad sobre la consulta indígena presentado por la PGR. ¿Es realmente el tema de la referida consulta lo que motivó el recurso promovente? Después de revisar los contenidos del “producto constitucional” en materia de derechos colectivos relativos a los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes se podría sospechar que el tema-problema es de otro tipo. Al tiempo.

Bitácora de los días constituyentes

Nelly Antonia Juárez Undelo*

Para conocer las impresiones que dejaron los trabajos de la Asamblea Constituyente, la cual dio un paso adelante en lo que respecta a una nueva relación con los ciudadanos, pero también en cuanto a la dignificación de los derechos de los pueblos indígenas y pueblos originarios, haremos un recorrido por los días de trabajo y las deficiencias del proceso que sobre el paso fueron sorteándose. Una Constitución no es un únicamente un documento jurídico, es una construcción social y humana.

Génesis

La Ciudad de México ha vivido los últimos meses de 2016 y el primero de 2017 –posiblemente de manera intangible– la más grande transformación en su esfera jurídica y política respecto a su vida democrática y republicana: la aprobación de su Constitución política. Proceso que propone que en los próximos años sea implementada una nueva relación de los individuos con sus autoridades, a través de la dignificación humana, el reconocimiento de los derechos humanos y el planteamiento de garantías, y que recoge las causas ciudadanas de una ciudad cuyo régimen de gobierno hace apenas 20 años estaba desapegado de la voluntad popular y de las funciones

ejecutivas en el segundo y tercer orden de gobierno.

Pero antes de escudriñar los alcances de la carta magna capitalina, hay que revisar la integración del órgano parlamentario encargado del estudio y la discusión de la propuesta. Vayamos, pues, haciendo un análisis a la manera de la disciplina penalista en el derecho con aquello de que “la causa de la causa es causa de lo causado”.

La primera vez que escuché sobre la Constitución de la Ciudad de México fue en mis clases de Teoría de la Constitución en la primavera de 2009. Hablando de soberanía, algún compañero preguntó sobre las entidades federativas libres y soberanas, así como de la ausencia de dicha condición para el entonces Distrito Federal. Tras la lectura de ese concepto a través de la doctrina y el contenido de la propia Constitución federal, el académico abrió la discusión en torno a si no son las constituciones locales

estatutos de gobierno y la soberanía un concepto de carácter general e indivisible en toda la república de los Estados Unidos Mexicanos.

A mis 18 años, recién llegada de Oaxaca, me parecía imposible la catalogación de los capitalinos como ciudadanos de segunda, pues era en la capital del país donde se había dado el primer paso para dar certeza jurídica a las parejas del mismo sexo con la Ley de Sociedades de Convivencia, donde se habían eliminado las causas de divorcio y donde un entramado de políticas públicas se consolidaba para construir condiciones de buen vivir igualitario en la ciudad. Los contrastes con la administración federal y las estatales eran obvios, pero la realidad jurídica y social hacía entrever la necesidad de redistribuir el poder público y garantizar los derechos alcanzados.

En este contexto, el activismo político en el Congreso de la Unión

* Diputada constituyente, integrante del Grupo Parlamentario del PRD.

fue creciendo en el gobierno iniciado en el sexenio del jefe de Gobierno Miguel Ángel Mancera. Las Comisiones del Distrito Federal en la Cámara de Senadores y Diputados mostraron interés en materializar la reforma política en la materia. Finalmente, el 29 de enero de 2016, fueron publicadas las modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus transitorios: el quién, cómo, cuándo y hasta dónde hacer la Constitución Política de la Ciudad de México (*Diario Oficial de la Federación* [DOF], 29 de enero de 2016).

La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México fue el órgano encargado de legislar. Compuesta por 100 legisladores, en ella confluye la representación popular de la Ciudad de México electa en las urnas el primer domingo de junio. Suma entre todas las fuerzas políticas a 60 asambleístas, así como a las representaciones de la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados; sobre éstas, siempre he considerado que responden a una reacción del federalismo y sus necesidades (Carbonell, 2003) frente a la dotación de autonomía a unas de sus partes. Insisto en que las decisiones que tomaban los órganos de gobierno y legislativo ya eran de índole autónoma en los gobiernos democráticos de 1997, y hasta antes de que entrara en vigor cada aparato legislativo tenía una representación de 14 legisladores.

Así también, fue acordado por el legislador federal encargado de modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el titular del Ejecutivo federal, pero también el jefe de Gobierno, tuvieran la facultad de designar para la integración de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México a seis representantes cada uno. Para muchos, esta cláusula de la Reforma Política del Distrito Federal fue un guiño al presidencialismo mexicano; sin embargo, parece ser parte de la vieja definición de Ferdinand Lasalle, la cual señala: “Una constitución escrita es buena y duradera cuando corresponde a la constitución real que tiene sus raíces en los factores de poder que rigen al país. Si no es así, la constitución escrita necesariamente tiene que sucumbirse al empuje de la constitución real. En donde la constitución escrita refleja los factores reales del poder, no se dará jamás el show de un partido que tome por bandera el respeto de la constitución”.

Acciones afirmativas y campaña

Fue el 4 de febrero de 2016 cuando el Instituto Nacional Electoral emitió la convocatoria para la elección de 60 diputadas y diputados para integrar la Asamblea Constituyente

de la Ciudad de México. En ella se precisa el procedimiento para la participación de los partidos políticos con presencia en la Ciudad de México, pero también un largo camino para las candidaturas independientes.

En lo personal, aunque he militado en el Partido de la Revolución Democrática desde 2010, en los últimos años he acompañado la causa del reconocimiento de los derechos indígenas de los pueblos y barrios originarios y comunidades residentes, intentando crear un movimiento social no gubernamental ni partidario bajo la denominación de Convención de los Pueblos y Barrios Originarios de la Ciudad de México. El procedimiento electoral que daría vida a 60% de la Asamblea Constituyente nos presentaba una nueva vía para nuestra causa. Los requisitos para una postulación desde la sociedad civil requerían un despliegue de estructura y logística propia de campaña, más la que ya contando con una oficializada candidatura independiente se tendría que hacer en los tiempos electorales con la participación de los institutos políticos, y que desembocaría en los comicios del 5 de junio de 2016.

Entre los actores del movimiento indígena que tenían este mismo punto de vista sobre que el acceso a la representación de los intereses originarios en la Asamblea Constituyente estaba cerrado, se presentaron algunos juicios de protección a los derechos políticos, por lo cual el 26 de febrero el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) emitió una revisión a la convocatoria del INE donde mandataba:

Los partidos políticos que pretendan registrar candidaturas deberán incluir en el primer bloque de diez, de las que propongan, al menos una fórmula de candidatos indígenas. Tanto los partidos políticos, como el Instituto Nacional Electoral, a través de sus órganos competentes, deberán hacer del conocimiento de su militancia y de las demás personas que puedan estar interesadas, la existencia de la obligación de incluir cuando menos una fórmula de candidatura indígena en el primer bloque de diez candidaturas (TEPJF).

Por ello, y con base en que los estatutos del PRD mandatan que una de cada cinco posiciones debe recaer en una persona joven, es decir, menor de 29 años, es que la dirigencia de este instituto político en la ciudad, encabezada por Raúl Flores, buscó perfiles que pudieran cumplir la acción afirmativa mandatada por el Tribunal para hacer un entronque con el cumplimiento de las reglamentaciones internas. En la búsqueda surgió un encuentro con la

dirigente de la Convención de los Pueblos y Barrios Originarios y Directora Ejecutiva de Seguimiento al Consejo de los Pueblos y Barrios Originarios de la Secretaría de Gobierno, quien, en la revisión de perfiles, contaba con las dos características, otorgándosele el lugar número nueve de la fórmula de 60 candidatas.

Aunque un ensayo específico merece la pena sobre el descubrimiento del mundo que presume hacer una campaña, resalto las siguientes características:

- Ser un paso intermedio entre las elecciones constitucionales de 2015 y la de 2018. La primera fue el debut como fuerza independiente del partido del contendiente presidencial Andrés Manuel López Obrador; Movimiento de Regeneración Nacional, que dio un aviso sobre su fuerza en la Ciudad de México.
- Segundo, la ecuación de división del presupuesto de gastos de campaña equitativo a las fuerzas políticas, sin importar el tamaño que representaran en los comicios anteriores.
- Finalmente está la presentación de encuestas y los manejos mediáticos de éstas, las cuales hicieron polarizar a la izquierda y que al cierre del proceso electoral no se reflejaría.

El trabajo en campaña consistió en hacer un diálogo entre causas y plataforma partidaria; asimismo, se retomaron los Planteamientos Jurídicos de la Convención de Pueblos y Barrios, y además se agregaron algunos planteamientos personales de suma importancia, como la preservación de las semillas criollas y su protección ante la contaminación de los cultivos de las especies transgénicas.

Otro punto fue afianzar la plataforma juvenil, sector de edad donde me encontraba y el cual no había abordado a profundidad. Sumergirme en estas agendas fue afianzar un equipo con las entonces candidatas y posteriormente asambleístas constituyentes Guadalupe Muñoz y Tobbyanne Ledesma. Estoy convencida de que las materias progresistas en este sentido son una veta importante para explotar en cuanto al debate de participación progresista en México dentro del pacto federal, en temas como el derecho al voto a los dieciséis años, la libertad de conciencia para voto militar y la titularidad de derechos plenos.

Los resultados de los comicios fueron, en el plano subjetivo, la baja participación: apenas 28% del listado nominal. En el plano objetivo, arrojó la integración de los 60 diputados de elección popular como sigue: Partido Movimiento de Regeneración Nacional, con 21 posiciones; Partido de

la Revolución Democrática, con 19 constituyentes; Partido Acción Nacional, con 7 curules. El Partido Revolucionario Institucional fue el más relegado, pues obtuvo 5 diputaciones, mientras que fueron 2 las posiciones que respectivamente obtuvieron tanto el Partido Encuentro Social como Nueva Alianza. Por su parte, Movimiento Ciudadano y el Partido Verde Ecologista de México únicamente obtuvieron una posición. La suma de todos era de 59; sin embargo, las fórmulas independientes que participaron obtuvieron un porcentaje de 8.24%, que significó la cuarta fuerza política en la Ciudad de México. Así, el Instituto Nacional Electoral, nuevamente haciendo interpretación de la reforma política que no preveía estos supuestos, dio una posición a Ismael Figueroa Flores, el candidato independiente que obtuvo el mayor número de votos, sin que esto significara que haya obtenido el cociente mínimo que con base en una fórmula se necesitaba.

Preparación de la instalación

Para la intervención en la esfera parlamentaria y política que suponía la Asamblea Constituyente para quienes nos encontrábamos en una categoría de ser jóvenes y novatas en la misma, devino la necesidad de conocer los formatos parlamentarios aceptados tanto jurídicamente como políticamente, a sabiendas de que nos encontrábamos con dos factores; sin embargo, la coyuntura política no reflejaría ni la que se encuentra en las cámaras de Diputados y Senadores ni mucho menos la de la Asamblea Legislativa, así como con el plazo fatal que contenía los transitorios de la Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 29 de enero de 2016.

El primer ejercicio de buscar los acuerdos y consensos en la Asamblea Constituyente fue el que dio inicio por parte de las mujeres constituyentes electas, salvo por las compañeras del Partido Movimiento de Regeneración Nacional, y a raíz de una invitación que nos hizo la *ombudperson* Perla Gómez Gallardo, y en el cual un punto en común que unía a las parlamentarias ahí reunidas era trabajar por la paridad, así como que quedara bien estructurado en el texto constitucional y que desde su nacimiento este documento fuera realizado por igual número de mujeres y de hombres. Tras meses de trabajar en la materia y dado el empuje de Lol Kin Castañeda y Kenia López, se presentó un exhorto para que las designaciones del jefe de Gobierno y el presidente de la República se dieran en paridad, así como para que los grupos parlamentarios integrantes del Poder Legislativo lo hicieran velando por este principio.

Al final concurrimos 49 mujeres en la Asamblea Constituyente. Para muchas fue el “casi”, y para otras que vienen desde décadas atrás impulsando la participación política de las mujeres significó la más grande conformación femenina en un Congreso estatal hasta el momento, y de mayor trascendencia fue que ésta diera a luz el pacto social de la Ciudad de México.

Los diputados perredistas, y supongo que también otras fuerzas políticas, nos preguntábamos qué sucedía en el interior del Antiguo Palacio del Ayuntamiento con el grupo redactor y el tratamiento que le estarían dando a nuestras agendas y causas que impulsábamos. En esos días se construyeron alianzas con las organizaciones de la sociedad civil y con actores interesados en la Constitución. Fueron días de preparación, de conocer los contenidos y los esquemas que se venían planteando; y tras la filtración del documento a la prensa y de conocer el borrador, se pudo trabajar ya con una guía, regresando a la premisa de que “la causa de la causa es causa de lo causado”, después de varios meses de presentados ese documento y el final, conforme al plazo legal de la Reforma constitucional, los cuales, si bien sufrieron modificaciones y adhesiones, revisiones, cambios y exclusiones, fueron el saque y guion de la Constitución de la Ciudad de México.

Después de pláticas y talleres sobre los contenidos de la Constitución de la Ciudad de México, de un arduo proceso legislativo, incluso de la realización de un simulacro, los días se acortaban y seguía la tensión sobre la instalación y conformación de la mesa de decanos que mandataba los transitorios de la reforma política, pero que no reglamentaba a profundidad, así como de los procesos de acreditación y el papel de los poderes constituidos.

Instalación

En un ambiente tornado por una sorpresiva convocatoria por los integrantes del grupo parlamentario de Morena de mayor edad a manera de mesa de decanos, y las quejas de haber sido proporcionados la logística de acreditación, las designaciones de última hora del jefe de Gobierno y el presidente de la República, que en el caso del primero recogía no únicamente una conformación paritaria a personalidades a partidistas de amplias credenciales demócratas, por parte del Ejecutivo Federal recuperaba una pieza importante en el juego que se vivía respecto a la distribución de la mesa de decanos, Augusto Gómez Villanueva, lo cual daba un sesgo partidario a dicho grupo que, al igual que los designados por el jefe de Gobierno, permanecieron como bancadas independientes.

Debo señalar que ese mundo desconocido parecía más deslumbrante el primer día. Ahí se encontraban: dos ministras en retiro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tres exgobernadores, un ex jefe de gobierno, cinco exsecretarios de Estado, un poeta náhuatl que se pregunta de dónde es uno, una ex candidata presidencial, la carismática y sarcástica columnista que se ha asumido de madre a activista, un negociador del Pacto por México, decenas de detractores de ese pacto; y también estábamos una nueva generación que usaba como eje de integración la sororidad y que hacía unos meses no nos conocíamos, dispuestos a llevar una agenda a la carta magna de nuestra Ciudad de México, la ciudad que me recibió en un agosto lluvioso. Así fue como con la mano izquierda tomé protesta cual *dreamer* con 25 años, 11 meses y 20 días.

No contaba con un equipo definido más que con mi buen amigo y excompañero de trabajo Marcos Cázares Valdez, y hasta ese momento con un movimiento que yo pensaba era deliberativo y de bases. La primera sorpresa me la lleve al recibir la recriminación por parte de la lideresa de dicho movimiento por la designación de la Coordinación del Grupo Parlamentario.

La tardanza por la aprobación de un reglamento y la división de las izquierdas fueron el peregrinar diario del primer mes. Discutir por discutir la organización de los órganos de la propia Asamblea se sumaba a un camino de la interlocución, como lo fue en campaña con la sociedad civil pendiente del proceso e impulsando sus iniciativas. Como respuesta a esto, la Asamblea Constituyente instauró en su reglamento el Parlamento Abierto, figura que permitió, a quienes lo tomamos en serio y atendemos a las y los ciudadanos, conocer la perspectiva sobre cómo abordar los derechos y las relaciones de poder en la Ciudad de México.

Por esos días, hablando con Porfirio Muñoz Ledo sobre la necesidad de que hubiese una comisión de estudio y dictamen exclusiva para la materia indígena, y debido a la obligación que se tenía de consultar a pueblos, barrios y comunidades en materia indígena, ello provocó mi primera participación en tribuna con la propuesta de que se hiciera una consulta extensiva a los temas que transversalmente se optó por no, así como una atenta revisión a la Conferencia de Armonización, en concordancia con los resultados de dicha consulta.

La tribuna izquierda del Salón de Plenos de la Casona de Xicoténcatl, bajo la mirada de la efigie de Belisario Domínguez impone. Ahora que lo menciono, de mis diversas participaciones todas fueron en la tribuna izquierda, pero

aquella primera ocasión, sin duda, no fue la mejor. Los tartamudeos y el nerviosismo fueron visibles, pero marcaron mis futuras participaciones para hacerlo con mayor preparación y calma.

Puede hablarse mucho de las condiciones de desigualdad que se viven en la Asamblea Constituyente. Sin embargo, presentes están las denuncias por las veces que la seguridad del recinto legislativo dudó de la calidad de diputada constituyente con la que contábamos las diputadas jóvenes. Reconozco la atención de Dolores Padierna Luna para encontrarme en las más dignas condiciones para realizar el ejercicio parlamentario, y poder llevar los puntos sobre los derechos de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes; reconozco su visión para que yo representara una secretaria de las que le correspondían al Partido de la Revolución Democrática.

Particularmente, presenté tres iniciativas sobre los derechos de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes, las cuales fortalecían y revisaban los contenidos en el proyecto del jefe de Gobierno. Fueron precisas, y al observar los tratados que fueron exposición de motivos de otros compañeros constituyentes, distan mucho y me quedo con la sensación de ser una materia pendiente.

Trabajo en comisiones

Si menciono a la serpiente emplumada y el jaguar, muchos lo relacionarían con el mural de Rufino Tamayo que engalana el Museo de Antropología e Historia, dualidad que simboliza al pueblo mexicano; sin embargo, me refiero a los dos presidentes de las comisiones en las que pude ser partícipe de la discusión de los artículos constitucionales. Con una calidad humana muy parecida, ambos de sonrisa franca y amabilidad extrema, Armando Ríos Piter y Mardonio Carballo resultan muy diferentes a la hora de conducir los trabajos de una mesa.

El primero tuvo el encargo de conducir la Comisión de Buen Gobierno, Combate a la Corrupción y Régimen de Servidores Públicos; fue electo en el interior de la bancada del PRD por su trabajo previo en la aprobación del Sistema Nacional Anticorrupción, y nos puso de inmediato a trabajar junto con su equipo técnico, el cual proporcionó de inmediato las comparativas de iniciativas. Así, durante cerca de mes y medio, las tardes fueron usadas por los integrantes de la comisión para discutir las iniciativas y hacer dinámico el combate a la corrupción. La ciudadanización del combate a la corrupción fue el tema central y se reflejó en la decisión

política de eliminar el fuero a funcionarios públicos, tema en el que reconozco el profesionalismo político de Juan Carlos Romero Hicks, Cecilia Romero, Gloria Hernández Madrid y Augusto Gómez Villanueva, por dar un debate de altura en comisión; también reconozco la altura de miras de Jesús Ortega, Esthela Damián e Irma Sandoval, por la autonomía del órgano auditor, así como el dinamismo que dieron Elvira Daniel, Tobyanne Ledesma, Teresa Gómez Mont y Lol Kin Castañeda, para hacer viable y exigible el derecho al gobierno abierto. Sin duda, la suma de visiones y el respeto por el diálogo llevaron a que el 2 de diciembre fuera la primera comisión dictaminada y se convirtiera en el pleno en una aprobación si bien no exprés, sí con la posibilidad de construir consensos y mayorías calificadas, obligatorias para la aprobación de un texto constitucional. Viene al caso recordar que esa noche de dictaminación, sentadas junto con Patricia Ortiz, Tobyanne Ledesma y una servidora, las tres menores de 30 años, y que en juego de *millennials* y para aligerar la carga de cerca de 14 horas, aquellas frases célebres del momento las volvíamos *hashtag*. Aunque con final feliz, el pleno conoció de una acusación de violencia política de género hacia el presidente.

La Comisión de Pueblos y Barrio Originarios tuvo un efecto diferente. Confluían tres visiones: una de izquierda extrema que planteaba profundizar los planteamientos de la autonomía hacia la creación de figuras de cuarto nivel de gobierno; otra que buscaba dar respuesta a los planteamientos indígenas olvidados de la palestra nacional 15 años atrás, pero realistas con los sujetos de derecho; y en tercer lugar y con menor fuerza, la derecha que desempolvaba la preocupación por la balcanización de la Ciudad de México. Afectaban también las heridas abiertas que dejó en el interior del grupo parlamentario de Morena la designación de Carballo como presidente de la comisión. Para la historia quedan las muy documentadas actitudes de discriminación hacia el presidente, como las de Guadalupe Muñoz.

La tentación de la mayoría simple siempre estuvo latente. Buscar aprobar una ruta para consulta con las instituciones gubernamentales en coadyuvancia pudo realizarse desde las primeras semanas; sin embargo, fueron los consensos amplios los que retrasaban el trabajo, así como las múltiples acusaciones y los gritos entre las izquierdas “primas distanciadas”. En una ocasión la muy difícil relación con alguna representante de la Secretaría de Gobierno se vio deteriorada ante la acusación de Patricia Ruiz Anchondo de que una servidora recibía “línea gubernamental”. El siguiente paso fue hacer una propuesta de dictamen, y para ello Carballo me pidió que, junto con su equipo integrado

por expertos en materia internacional, la realizara, respetando puntos importantes de la agenda impulsada por el PRD y los colectivos que se habían acercado a nosotros. Por ello su carta de renuncia me extrañó y lastimó, pues él siempre tuvo el juego para la estructuración de dictamen.

El Parlamento Abierto me permitió escuchar los planteamientos que hacían los Colectivos de Pueblos y Barrios Originarios: Colectivo CDMX Derechos Plenos, Convención de Pueblos y Barrios Originarios de la Ciudad de México, Observatorio de Derechos Indígenas de la UPN, el Congreso Indígena de la Zona Metropolitana y Comunidades del Ajusco y San Pedro Ocotepéc, radicado en la ciudad. Me di cuenta que es necesario el desarrollo de foros y el debate en las instalaciones del Palacio de Minería, las cuales fueron habilitadas como sede alterna de los trabajos legislativos para los coordinadores territoriales de los pueblos de Milpa Alta, Xochimilco y Tláhuac, así como para el coordinador de los Pueblos de Tlalpan, quien venía de un proceso judicial para hacer valer la autonomía frente a los gobiernos delegacionales. Creo que cada uno de los que desfilaron por las audiencias públicas hubieran hecho una gran Constitución, pero había que darle el giro general de toda ley; sin embargo, nutrieron el ánimo de realizar una Constitución que hiciera efectivas las exigencias sociales y llevarlas a la materia jurídica.

El proceso de dictaminar si bien no fue tortuoso por el conflicto de días anteriores, sí lo fue en cuanto a tiempos y periodos. Nuevamente construir unanimidades fue cuestión de 33 horas de dictaminar a contrarreloj. La carroza se convertiría en calabaza el 11 de diciembre y había que concluir, y así fue que entre los últimos en concluir estuvo la comisión. Lamentablemente, días después, renunció Mardonio Carballo, justo cuando la página de la consulta iniciaba a escribirse.

Consulta

Jesús Ramírez Cuevas, Josefina Bravo, su entonces asesora, y funcionarios del Gobierno del Distrito Federal, nos encontrábamos en el despacho que ocupaba como oficina Alejandro Encinas en su calidad de presidente de la Mesa Directiva, cuando un mensaje cimbró mi teléfono: Mardonio Carballo renunciaba; apenas dos minutos antes, junto con las instituciones coadyuvantes, habíamos agendado el arranque de la consulta. El miedo de enfrentar un trabajo tan amplio me recorrió, y tras hablar con mi coordinadora parlamentaria decidí enfrentar la situación mientras se determinaba quién encabezaría la comisión. Contaba con

el apoyo de la otra secretaria, Guadalupe Muñoz. La tarde de ese 13 de diciembre, en la soledad de uno de los lugares más entrañables de mi paso por la Asamblea Constituyente, el famoso Salón 7 de Minería, planeamos una consulta sin saber qué determinarían el viernes siguiente.

Los faros del grupo parlamentario de Morena eran favorables. En sustitución de Carballo venía Jesús Ramírez Cuevas, quien había tenido un gesto significativo para construir consensos y evitar mayorías semanas atrás; éste designó a Josefina “Pina” Bravo como secretaria técnica de la comisión y llamó a conformar un equipo plural para llevar a buen puerto la consulta.

Rápidamente planeamos la consulta. Con pocos por no decir nulos recursos para desplegar una logística de divulgación, se armó un equipo de amplia cartera en el campo de desarrollo de actividades de consulta. Siempre agradeceré al licenciado Cázares su esfuerzo extra para operar la consulta, así como la respuesta que a tal llamado en pleno diciembre hicieron Sandra Chávez Castillo, Guadalupe Chaparro, Gustavo Sánchez, Jerónimo López y Adelfo Regino para conformar, con otras muchas manos que me apena no mencionar, y construir la consulta; con ellos, nos echamos a andar pueblos, comunidades, barrios, predios y parajes. Momentos de esa consulta fue el lento inicio un 26 de septiembre, la elaboración de los materiales con el uso de las impresoras de Minería y las computadoras personales de los integrantes del equipo; también la caótica visita a Milpa Alta donde auguraban los propios asambleístas que la consulta no pasaría, el desarrollo de pláticas informativas en panteones comunitarios, el entusiasmo por recibir a la Asamblea Constituyente en Santa María Aztahuacán, los acuerdos inconclusos con las instituciones del Gobierno de la Ciudad de México, muchos tacos de carnitas para aguantar tres asambleas en un día; y también fue tirar la toalla y elegir entre la asistencia a una asamblea comunitaria o no perderse los trabajos en el pleno. Me formé en asambleas comunitarias en los rincones de Iztapalapa, y justo el día 4 de enero, mientras discutíamos autodeterminación, un día solitario, el Salón 7 se tornó en el centro de atención de propios y extraños, nunca paraba y fue el epicentro del Parlamento Abierto.

Esos días nos llevaron a reflexionar en torno a coincidencias entre los proyectos de izquierda que pudieran juntar a los partidos al inicio de la Asamblea Constituyente; asimismo, y producto de otros trabajos, reflexionamos sobre la objetividad de los legisladores al involucrarse en estos procesos o dejarlos a terceras instituciones imparciales.

Pleno

Los trabajos en comisión sirvieron sin duda para desenmarañar las madejas de hijos que se veían y antojaban caóticos en la ciudad. Se creó a la inversa de la Torre de Babel, un lenguaje común para poder transitar a la siguiente fase de la construcción de un texto constitucional que, dicho sea de paso, fue desde el minuto cero calificado de comunista, neoliberal, aspiracional e irrealista, entre otros adjetivos.

A mediados de diciembre, inició la discusión de artículo por artículo, formato que no le gustó al Partido de la Revolución Democrática por lo extenso que se suponía. Se crearon lineamientos para su implementación en los que no se detuviera el proceso legislativo. Pasar al pleno fortaleció mi dinámica de aprender de una gran parlamentaria a la que tuve a bien que fuera mi vecina de curul, Cecilia Soto González, de quien aprendí los comportamientos de un tribuno y fue mi guía en las materias de hacienda pública, desarrollo sostenible y paridad, así como los movimientos cual tabla de ajedrez que ahí se construían y a los que, junto con mi gran amigo Manuel Valdez, les dábamos nombres como “la montaña”, “la escuadra”, “el bloque”, “la T”.

Entre los varios momentos de crispación es apreciable uno en el dictamen de la Comisión de Principios Generales; en el Artículo 26, como principio de la hacienda pública, aparecía el de “progresividad fiscal”. En el pleno, Ernesto Cordero, exsecretario de Hacienda, presentó una reserva para eliminarla bajo el entendido de que supone un aumento progresivo de los impuestos. Desde la izquierda se habló de que progresividad fiscal era en cuanto a la distribución de las cargas fiscales y se preguntaba también si eso no venía ya inmerso en el de “equidad”. Fue en ese momento cuando la maestra Ifigenia Martínez aclaró el término y salimos a una guerra perdida al no concretarse la mayoría calificada, y surgió el término de que los primos sí se podían poner de acuerdo.

De igual forma, las diferencias entre la izquierda capitalina y la derecha de provincia reunida se dieron a lo largo de la denominada Carta de Derechos. Aquí, entre otros importantes discursos, estuvo el que hiciera Jesús Ortega sobre muerte digna y autodeterminación, así como el de Lol Kin Castañeda sobre matrimonio igualitario, debates que se ganaron en tribuna. Otros debates igual de importantes que quedarán para la historia son los de vida digna, ingreso básico universal y voto a los 16, con finales no tan felices como los otros ejemplos.

En lo personal el día que llevaré como tatuaje en la piel será el 27 de febrero, cuando, en medio de la crisis de identidad nacional por los ataques de Donald Trump, el voto de unanimidad por los derechos de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes dignificaba el pacto social capitalino y construía como hecho real el nacionalismo que invadía las ofensas al orgullo nacional.

No espero 100 honores. La vanidad de la eternidad o el juicio de la historia me tienen sin cuidado, pues recuerdo que en un derecho como el derecho a acceder al consejo de las alcaldías tiene que desarrollarse una ley secundaria, un proceso de selección de los candidatos, velar que no sean relegados a los últimos lugares y encima participar en procesos coyunturales; no hay que parar de trabajar.

Cierre

Pienso en todas las veces que he gritado desde la primera manifestación en que acompañé a mi padre en 2001, cuando la oportunidad de la transición suponía la nueva relación con los pueblos indígenas. La consigna es obvia para muchos: “Lucha, lucha, lucha, no dejes de luchar, por un gobierno obrero, campesino y popular”. Está lejos, sin duda, y tampoco refleja la pluralidad, por supuesto, pero es innegable que la Asamblea Constituyente dio pasos para dar freno al poder. Veo en la primera asamblea de presentación de la Constitución con comuneros en la Magdalena Contreras, cómo celebran la revocación del mandato y la eliminación del fuero a funcionarios públicos. Van pasando los primeros filtros con todas y todos los que conforman la Ciudad de México.

El pleno de la Antigua Casona de Xicoténcatl ha clausurado su tribuna para el debate. Queda otra vez reservado para la solemnidad. Lo que ahí ocurrió en cuanto a múltiples materias es para muchos la antesala de que es posible una reforma al Estado mexicano, y la composición de la Asamblea Constituyente dio muestra de ello. No fue sólo una izquierda idealista, fue la concurrencia de muchas ideologías, causas, edades y sentimientos, muestra de la transformación de la política y las relaciones de poder. Lo digo quizá utópicamente mientras en la Suprema Corte de Justicia de la Nación se reciben los embates de la derecha que impugnan, bajo el temor del contagio, un nuevo asalto a la Ciudad de México, pero se saldrá avante. Es una película que ya se vio con la despenalización del aborto y el matrimonio igualitario. Defenderemos la Constitución de la Ciudad de México porque es el faro de lo que queremos para la República. La defenderemos porque estamos convencidos de que esta ciudad lleva un gran presagio: “En tanto que dure el mundo, no acabará, no perecerá la fama, la gloria de México Tenochtitlán”.

Referencias

- Carbonell, M. (2003). *Anuario de Derecho Mexicano*.
Diario Oficial de la Federación (DOF). 29 de enero de 2016.
Lasalle, F. (1931). *¿Qué es una constitución?* Madrid.

Una Constitución para la Ciudad de México

Bertha Elena Luján Uranga*

El recuento final es más positivo que negativo. Se logró algo importante: incorporar en la Constitución los logros que se han obtenido en términos de derechos en la Ciudad de México desde el año 2000 y fue posible avanzar más allá, incluso de preceptos de la Constitución federal. Así, la ciudad se convierte en un estado de vanguardia en derechos y políticas en favor de la población, y su Carta Magna, un ejemplo a seguir para modificar la propia a nivel federal, las de otros estados de la República y lugares en el resto del mundo.

El 31 de enero de 2017 la H. Asamblea Constituyente de la Ciudad de México aprobó la primera Constitución Política de la Ciudad de México. Días después fue publicada en la *Gaceta Oficial* de la ciudad, y está previsto que entre en vigor el 17 de septiembre del 2018, según el Artículo Primero Transitorio, salvo lo que se refiere a la materia electoral y demás disposiciones expresamente definidos en otros transitorios.

Un año antes, el gobierno federal y el de la Ciudad de México (CDMX) convinieron en hacer efectivo “de manera plena” el propósito de que las y los ciudadanos de la Ciudad de México avanzaran hacia un estatus jurídico

que les diera derechos y obligaciones y diseñara sus formas de organización y de gobierno. El 29 de enero de 2016 se publicó el decreto que modifica la Carta Magna federal en materia de la reforma política de la Ciudad de México, que es la base para desarrollar el proceso de construcción de la Constitución.

Esta reforma provocó un sinnúmero de reacciones. Morena fue una de las fuerzas políticas que alertó de inmediato sobre algunas disposiciones contrarias al espíritu democrático del proceso e, incluso, a otras normas definitivamente contrarias a la ley. Entre ellas, están las tres que enumero:

1. El 8° transitorio planteó que esta Constitución no podría ser vetada por ninguna autoridad y sería remitida sin más trámite para ser publicada y que entrara en vigor.

Morena propuso que el proyecto de Constitución, una vez terminado, se presentara a través de referéndum a la ciudadanía para su aprobación, de manera que el resultado tuviera la legitimidad que da el aval de la gente. El Constituyente rechazó la propuesta alegando la disposición del transitorio mencionado.

2. El 7° transitorio de la reforma estableció las bases para la integración de la Asamblea Constituyente: serían 100 integrantes, de los cuales solamente 60 serían electos por la ciudadanía en un proceso convocado para el 1 de junio del 2016, y los 40 restantes, serían designados en este orden: 14 por la Cámara de Diputados, 14 por la de Senadores, 6 por el presidente de la República y 6 por el jefe de Gobierno del Distrito Federal.

* Diputada constituyente, secretaria de la mesa directiva e integrante del grupo parlamentario de Morena.

3. Por último, la reforma previó como facultad exclusiva del jefe de gobierno elaborar y remitir el proyecto de Constitución para su discusión, modificación, adición y en su caso, aprobación.

El segundo punto planteado tuvo como consecuencia que hubiera una sobrerrepresentación de los partidos políticos en la asamblea Constituyente. Los partidos tuvieron una baja votación en las urnas, aumentaron sus posibilidades de incidencia en la discusión y el contenido de la Constitución a través de las designaciones. Por ejemplo, el PRI logró 5 diputados electos y subió su representación a 22 constituyentes, sumando 14 diputados y senadores de este partido con los 6 designados por Enrique Peña Nieto; por su parte, el PAN, de 7 electos, ascendió su representación a 15 espacios; en el caso del PRD, de 19 electos subieron sus posibilidades a 29; sin embargo, Morena quedó con sus 22 representantes electos, ni uno más. En el momento de las discusiones, de la integración de los órganos de gobierno y, fundamentalmente, en las votaciones, las decisiones fueron tomadas por las fuerzas sobrerrepresentadas. Para cerrar la pinza, las votaciones artículo por artículo debían tomarse por las dos terceras partes de los diputados presentes, que oscilaron entre los 60 y los 80 representantes, lo que hizo obligatoria la adopción de acuerdos, lo que constituyó, obviamente, un arma de doble filo que operó a favor o en contra de una agenda democrática.

Morena presentó una controversia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que se considerara que los diputados y senadores en funciones no tuvieran una doble representación, en este caso, como diputados constituyentes. La Constitución federal señala claramente en su artículo 125 que ninguna persona podrá desempeñar dos cargos de elección popular a la vez y que necesariamente tendrá que optar por uno. La argucia presentada respecto a este punto por los involucrados estuvo en definir sus cargos como “designados” y no electos. El recurso legal que Morena presentó, por cierto, fue aceptado por la autoridad en el mes de febrero y está pendiente de resolverse por parte del Poder Judicial.

El 15 de septiembre de 2016 se instaló la Asamblea Constituyente en la antigua sede del Senado de la República, en Xicoténcatl y Donceles. Los candados de la reforma constitucional llevaron a que la Junta que inició los trabajos del Constituyente fuera encabezada por un presidente, veterano del PRI, nombrado por Peña Nieto. Y además,

para varios temas, el PRD fue considerado como la fuerza mayoritaria o primera fuerza de la Asamblea, cuando esta autoridad le correspondía a Morena por haber obtenido el mayor número de votos, el 33% del total frente al 29% que obtuvo el PRD; así fue como la Coordinación de la Mesa de Acuerdos recayó en el PRD, así como la Presidencia de la Mesa Directiva y la coordinación de la Conferencia de Armonización (instancias que tuvieron a su cargo la dirección de los trabajos y la conducción del proceso) en designaciones del gobernante local.

Los 22 diputados electos de Morena provinieron, en su mayor parte, de personas no afiliadas a nuestro Partido-Movimiento: profesionistas, especialistas en algunos temas, representantes populares o miembros de diferentes ONG, algunos académicos y artistas; todo ellos enriquecieron el trabajo del grupo, fundamentalmente en el tema de propuestas. Así, al inicio de los trabajos del Constituyente pudimos presentar un proyecto completo que contenía todos los temas que fueron parte del contenido de la discusión. Aun cuando el proyecto original, fuente de la discusión del Constituyente provino de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, según lo dispuso la reforma, las propuestas del grupo morenista fueron planteadas en cada artículo y en las ocho mesas de trabajo.

Contar con esta propuesta permitió tener una guía precisa de lo que se quería lograr, ubicar bien los llamados irreductibles (lo fundamental que debía ser incorporado para que no sólo se evitara perder derechos ya obtenidos, sino que se pudiera avanzar en la consecución de otros), así como tener a la mano la argumentación para dar una discusión seria y fundamentada de los distintos temas.

El que se haya considerado Parlamento Abierto al Constituyente permitió crear un espacio de transparencia en el que todas las sesiones del Pleno fueron grabadas y transmitidas por el canal de televisión del Congreso, y abrió la posibilidad de atender a los cientos de ciudadanos que presentaron propuestas por escrito y oralmente ante cada una de las comisiones de trabajo. Dos de estas comisiones fueron presididas por Morena, tres por el PRD, una por el PAN y dos por el PRI. Fue muy importante el proceso de incorporación de las 853 propuestas ciudadanas que se refirieron en las distintas temáticas sustantivas.

Asimismo, por parte de los legisladores se produjeron 554 propuestas que fueron incorporadas a la discusión.

Ahora bien, respecto al contenido de la Constitución aprobado por el Constituyente, merece atención especial el capítulo referido a los derechos de los *pueblos y barrios originarios*, cuyo proceso se inscribió en el marco de la Declaración de la ONU de referencia, la cual fue signada por el gobierno de México. Esto llevó a la celebración de una consulta a los pueblos y barrios de la ciudad, en el contexto de casi mil asambleas realizadas, en las que se discutió la propuesta elaborada en la Comisión respectiva. La decisión de estas instancias sociales fue respetada y el texto resultante avala la autonomía de los pueblos y barrios para gobernarse, organizarse y lograr la permanencia de sus usos y costumbres, así quedó plasmado en la Constitución. Un logro histórico indudable.

Al tratar de hacer una primera evaluación sobre el contenido de la Constitución aprobada, podríamos encontrar luces, colores grises y algunos negritos en el arroz.

Entre los logros que podemos mencionar son: el capítulo completo de pueblos y barrios; los cambios a la estructura del Poder Judicial, que incluyen al Consejo de la Judicatura y la creación de un Consejo Ciudadano con la atribución, entre otras, de nombrar candidatos para el Consejo de la Judicatura; los derechos sociales que están vigentes en la ciudad y fueron elevados a rango constitucional; las garantías al derecho a la educación, a la salud y la seguridad social; derechos laborales para los trabajadores asalariados, no asalariados, informales, y a los trabajadores del Estado; reconocimiento de garantías a los grupos vulnerables; el derecho a la ciudad.

También en los avances están: el derecho al internet en los lugares públicos; el derecho a la autodeterminación de las personas y a la muerte digna; la prohibición para que se privaticen los recursos naturales y los bienes públicos, como el agua; la obligación de invertir recursos para el desarrollo científico y tecnológico; la sanción a la compra del voto y la obligación del recuento en caso de diferencias no mayores al 1% del total de la votación; la aprobación de instancias de participación ciudadana que hacen posible la democracia directa, como la consulta popular, el referéndum, el plebiscito y la revocación de mandato; la transformación de las delegaciones en alcaldías, teniendo estas últimas mayor autonomía y más amplias facultades administrativas y políticas en sus territorios; la eliminación del fuero; el reconocimiento a los matrimonios igualitarios: el uso terapéutico y me-

dicinal de la cannabis y la inclusión de los derechos a la diversidad sexual, entre otros.

Entre los llamados “grises” pudiéramos mencionar el que no fuera aprobado ni aceptado bajo ningún concepto la propuesta para incorporar el derecho a la renta básica para la población; no haber incorporado la función del saneamiento en lo que se refiere a la no privatización del agua; los límites al derecho de revocación de mandato; la reelección de diputados y alcaldes; la negativa al aporte gubernamental para garantizar la seguridad social para los trabajadores informales; la no incorporación del Instituto de Estudios del Trabajo.

Como resultados negativos tenemos la exclusión del referéndum para la aprobación de la Constitución por parte de la ciudadanía; la conformación de 66 diputados para la Asamblea Legislativa de la ciudad, la mitad electa por voto directo y el resto por la vía indirecta o de elección proporcional (Morena propuso reducir el número de legisladores y conservar la proporción que establece la Constitución federal, de 60-40);

El recuento final es más positivo que negativo. Se logró algo importante: incorporar en la Constitución los logros en términos de derechos que se han obtenido desde el año 2000 en la Ciudad de México y que fue posible avanzar más allá, incluso de preceptos de la Constitución federal. Así, la ciudad se convierte en un estado de vanguardia en derechos y políticas en favor de la población, y su Carta Magna, un ejemplo a seguir para modificar la federal, las de otros estados de la República y lugares en el resto del mundo.

Será por esto que hoy nos enfrentamos a una andanada de recursos de inconstitucionalidad presentados en su mayoría por el Ejecutivo Federal a través de la PGR (impugnación de 49 artículos de los 71 que componen la Constitución, un 69% de su contenido), así como la reacción del Poder Judicial de la Ciudad de México, inconforme con lo que consideran una “invasión de su territorio” por parte de otros poderes, sobre todo, del ciudadano.

“En la cercanía del séptimo centenario de su fundación, la Ciudad de México se otorga misma esta Constitución Política. Al hacerlo rememora sus incontables grandezas, hazañas y sufrimientos. Rinde homenaje a los creadores de sus espacios y culturas, a los precursores de su soberanía y a los promotores de su libertad” (Preámbulo de la Constitución Política de la CDMX).

Un plan de vuelo

Raúl Bautista González*

La convocatoria para crear la Constitución generó un amplio debate de todos los temas trascendentales en la vida de la ciudad. Así, los referentes ambientalistas, feministas, de la diversidad sexual, de los pueblos originarios, de estudiantes y grupos juveniles, de los comerciantes y locatarios, de los defensores de los animales, de las organizaciones sociales urbanas, etc., se reunieron, manifestaron e hicieron escuchar con sus propuestas. Esa movilización ciudadana debería continuar.

Preámbulo

Hacia finales de la década de 1970, la propaganda del Partido Comunista Mexicano ya demandaba el *Derecho a elegir a los gobernantes del D. F.* Después, las organizaciones sociales del Movimiento Urbano Popular a principio de los ochenta retomaban la exigencia de derechos políticos plenos para los habitantes de la ciudad. Luego vino el terremoto y la asunción de la llamada sociedad civil, que evidenció la gran distancia entre la administración del Departamento del Distrito Federal y la sociedad. A la exigencia de democracia en la ciudad el régimen respondió con medidas

a cuenta gotas de abrir espacios de participación política como la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en 1988.

Pero la demanda de democracia, derechos políticos plenos y elección de autoridades no amainó, por el contrario, se significó en acontecimientos como la elección de 1988, en la que el PRI-Gobierno demostró su minoría en la ciudad, aun así, en la Asamblea Legislativa tenían mayoría. En 1993 se realizó un plebiscito que motivó un amplio debate sobre la democratización de la ciudad. Los resultados se mostraban a favor de que la ciudad fuera una entidad federativa como el resto del país, es decir, el estado 32, el cual tuviera su Congreso Local y todas sus autoridades fueran electas por el voto universal de los deñeos. En 1994 entró en vigor el *Estatuto de Gobierno*, normatividad aprobada por el PRIAN en San Lázaro y que se impuso en el Distrito Federal.

Desde el PRI-Gobierno se anunciaban “reformas políticas” de muy corto alcance. Por su parte, la lucha social y ciudadana exigía una reforma verdadera y definitiva, que hasta la fecha no se ha logrado. En 1996 se reformó el artículo 122 constitucional para aprobar la elección por voto directo, secreto y universal del Poder Ejecutivo en la figura del o la jefe(a) de Gobierno y recuperar al menos este derecho que la Constitución consagra a los ciudadanos mexicanos. En la elección de 1997 el PRI-Gobierno perdió, y desde entonces no han recuperado la mayoría en la ciudad.

La movilización popular no cesaba, el Estatuto de Gobierno instaurado como norma en la ciudad limitaba los derechos políticos de los ciudadanos e imponía la voluntad del presidente en la designación de los mandos policíacos, en las atribuciones de endeudamiento que limitaban las competencias

* Diputado Constituyente, Integrante del Grupo Parlamentario de Morena. Presidente de la Comisión de Ciudadanía, Ejercicio Democrático y Régimen de Gobierno de la Asamblea Constituyente.

del jefe de Gobierno y la ahora Asamblea Legislativa. La exigencia de una reforma política definitiva se mantenía, así, los gobiernos de la ciudad se manifestaban en ese sentido: ser una entidad federativa y tener constitución propia.

Durante el gobierno de Marcelo Ebrard (2006-2012) todos los partidos políticos acordaron en la Asamblea Legislativa una reforma que terminó congelada en la Cámara de Senadores. Fue hasta el arribo del actual jefe de Gobierno que se retomó el tema en el Senado y se aprobó otra reforma (2015), la cual se turnó a San Lázaro, donde se esperaba que la Legislatura siguiente la dictaminara y aprobara, así ocurrió en diciembre de 2015, se reforma el artículo 122 y se publica en la *Gaceta Oficial* el 29 de enero de 2016.

Esta reforma considera, entre otras cosas, que deja de existir el Distrito Federal y se reconoce a la Ciudad de México; que la ciudad es una entidad federativa que goza de autonomía (no soberana, como el resto de las entidades); que se constituirá una Asamblea Constituyente que apruebe la Constitución propia.

Desde el movimiento social y como integrante de la Asamblea de Barrios de la Ciudad de México, he sido parte de esta lucha. Integrar la Asamblea Constituyente ha sido una honrosa responsabilidad. Por lo que vale decir que la Constitución no es puerto de llegada sino plan de vuelo, que da inicio a la ciudad que queremos para el siglo XXI.

La Constituyente: terreno pantanoso

La reforma al Artículo 122 constitucional imponía condiciones que poco ayudaban a un ejercicio legítimo y democrático. Por principio, los partidos que integraron el Pacto por México se apropiaron de 40 de las 100 curules de la Asamblea Constituyente, es decir, de los 100 diputados constituyentes, sólo 60 serían electos por el voto de los ciudadanos. En consecuencia, la integración del constituyente no se correspondía con la realidad política de la ciudad, porque el PRI, que fue la cuarta fuerza electoral, dispuso de 22 diputados, aun cuando en la elección del 5 de junio obtuvo el 7.8%; y Morena, que fue la primera fuerza, obtuvo el 32.8%, pero en la Constituyente a Morena le correspondían 22 diputados, ¡igual que el PRI!

La marrullera reforma al 122 le garantizaba el derecho de veto a la derecha. El peligro que para el PRIAN y sus partidos socios (el Verde Ecologista, Encuentro Social y Nueva Alianza) significaba que la izquierda aprobara una Constitución de avanzada que hiciera ver a la Constitución federal como un instrumento anticuado era real. Así,

conscientes de que los dados estaban cargados, se iba a la Constituyente a defender y ampliar los derechos humanos y a darle un futuro a la ciudad alejado de las tentaciones neoliberales.

El gobierno de Mancera se creyó árbitro y actuó así, pero como árbitro vendido a favor de la derecha y cobijado con tibieza por la fracción del PRD y, por supuesto, por sus designados. Desde antes de la conformación de la Comisión Instaladora, el gobierno de la ciudad, operado con torpeza por su Consejero Jurídico, pretendió mover los hilos para conducir a la Constituyente, pronto se dieron cuenta que no iban a poder.

El proyecto Mancera

El Artículo 7° transitorio de la reforma al 122 le daba la facultad exclusiva al jefe de Gobierno para elaborar y remitir el proyecto de Constitución que será discutido, y en su caso modificado, adicionado y votado por la Asamblea Constituyente. Si bien es cierto que el proyecto está suscrito por Mancera, queda claro que fue redactado por un grupo llamado de “notables”.

Dicho proyecto sería entregado a los diputados constituyentes a más tardar el 15 de septiembre, día de la instalación de la Asamblea. No fue sino hasta la publicación del documento “Los sentimientos de la ciudad”, por parte del grupo parlamentario de Morena, en los primeros días de septiembre, que el gobierno de Mancera, en respuesta, difundió su proyecto a través de los medios de comunicación.

Dicho proyecto generó inmediatamente la descalificación de “plumas y opiniones calificadas” de locutores de noticias de radio que se dicen periodistas y articulistas de periódicos. Esta campaña se mantuvo con el propósito de generar una corriente de opinión contraria a la Constituyente.

Si bien el proyecto Mancera guardaba poco orden en los temas, títulos y capítulos, que lo presentaba repetitivo y contradictorio, las críticas y descalificaciones del proyecto iban en el sentido de señalarlo desde un atentado a la propiedad privada, hasta un proyecto francamente venezolanizado.

Las reglas del juego

Las propuestas de Reglamento Interior, que fue norma de la Constituyente, arrastraban la inercia del llamado “Parlamentarismo mexicano”, es decir, un conjunto de trampas, discrecionalidades y procedimientos que justificaban co-

chupos y acuerdos. Por ejemplo, esa instancia, que se llama Junta de Coordinación Política, la cual es el cónclave de los jefes políticos dónde acuerdan todo y sus fracciones obedecen con disciplina dichos acuerdos. Ciertamente se acordó una Mesa de Consulta integrada por los Coordinadores de las fracciones parlamentarias, misma que debatía posiciones y presentaba propuestas de acuerdo al Pleno para su votación. Las sesiones eran abiertas y cualquier diputado podía participar en sus debates. Se integraron 10 fracciones parlamentarias.

Para los trabajos de dictamen del proyecto se conformaron 8 comisiones. Tuve el honor y la responsabilidad de presidir la Comisión de Ciudadanía, Ejercicio Democrático y Régimen de Gobierno. Tarea complicada, gran experiencia, trabajo extenuante. La Comisión se componía de la siguiente manera: Fracción Parlamentaria de Morena, 5 integrantes; del PRD, 5; del PRI, 3; del PAN, 3; de Movimiento Ciudadano, 1; de Nueva Alianza, 1; de los designados por Mancera llamados *constituyentes*, 2 y de los designados por el Ejecutivo Federal, 2. En total, 22.

De los 22, la consideración de identificarse con la izquierda era de 10 a 11; de derecha, 7 u 8, y como votos indefinidos, de 3 a 5. No se ofrece mayor precisión porque sus votaciones no siempre se hacían en el mismo sentido.

A la Comisión se turnaron para su dictamen los siguientes títulos:

- Título tercero. De la ciudadanía y el ejercicio democrático. Capítulo I. De las personas originarias y de las que habitan la Ciudad de México. Capítulo II. De la democracia directa, participativa y representativa.
- Título cuarto. De la distribución del poder. Capítulo I. De la función legislativa. Capítulo II. De la función ejecutiva.

En total, 13 artículos del proyecto de Constitución signado por Mancera.

La Comisión recibió en un primer momento para su dictamen algunas iniciativas de los diputados constituyentes. De igual manera, se turnaron 98 propuestas ciudadanas procedentes, tanto de personas en lo individual como de grupos, organizaciones e instituciones públicas y privadas.

Bajo el concepto de parlamento abierto, se atendió en audiencias públicas a los promoventes ciudadanos para que ampliaran sus propuestas ante la Comisión, tema que fue bien visto por los convocados.

Cada diputado constituyente podía participar con derecho a voz y voto en 2 comisiones, lo que significaba

intensivas jornadas de trabajo de hasta 10 horas o más, porque las comisiones sesionaban simultáneamente.

Ciudadanía y participación

Los debates en la Comisión de Ciudadanía, siempre intensos, ilustraban los modelos de ciudad que se confrontaban en la Constituyente. Por una parte, el social, que no daba tregua en la búsqueda de aumentar y fortalecer la acción ciudadana a través los instrumentos de participación y su carácter vinculante; en ganar para el texto constitucional los ejes transversales de democracia, ciudadanía y participación; en garantizar un equilibrio entre la democracia representativa y la democracia directa; de igual manera, intentaba fortalecer el equilibrio de poderes, etcétera.

El otro modelo, el neoliberal, se obstinaba en que la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM) no se colocara por encima de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Es más, si pudiera quedar por debajo de ésta, mejor. Desde la derecha se levantaba un muro que intentaba detener cualquier propuesta que no se ajustara a la CPEUM.

Por ejemplo, el caso de la revocación de mandato. En un principio el PRIAN la negó porque “no está considerado en la CPEUM” y se proponía, en contraparte, el juicio político. A ello se respondió que “se trata de dar derecho a la mayoría que pone, para que también quite”. Esta discusión se llevó al Pleno y fue hasta el penúltimo día de sesiones de la constituyente que el PAN corrigió su posición y se logró su aprobación por más de las dos terceras partes (véase Artículo 25, apartado G, numerales 1 y 2; y apartado H, numeral 3 de la CPCM).

Otros asuntos no tuvieron la misma fortuna: casos como el reconocimiento de la *ciudadanía universal e integral*, que considera que todos somos ciudadanos y este carácter no se pierde; además, es integral porque es el “vínculo existente entre las personas y la comunidad a la que pertenecen para el goce de los derechos reconocidos en esta Constitución”. La derecha argumentaba que lo universal era una moda de la Constitución de Bolivia y, por lo tanto, se debía ajustar a lo establecido en el artículo 34 de la CPEUM. Al final, por el veto de la derecha se eliminó lo de *universal e integral* (véase artículo 24, numeral 1 de la CPCM). Lo mismo ocurrió con el caso del derecho al sufragio a los 16 años y del derecho al voto a las personas en situación de reclusión que no hayan recibido sentencia definitiva.

En cuanto a los instrumentos de participación ciudadana, la CPEUM sólo reconoce dos: consulta popular (Art. 35)

e iniciativa de presentar leyes o decretos (Art. 71). Si bien la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal ya reconoce el plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta ciudadana, la CPCM aprueba la:

- Iniciativa ciudadana para la formulación de leyes y decretos.
- Plebiscito: la solicitud ya no pasa por ser aprobada por el jefe de Gobierno.
- Referéndum: ahora su resultado es vinculante cuando cuente con la participación de al menos la tercera parte de los inscritos en la lista nominal de electores en el ámbito respectivo.
- Consulta ciudadana: sus resultados ya no serán “elementos de juicio” sino vinculantes cuando cuenten con la participación de al menos la tercera parte de los inscritos en la lista nominal de electores en el ámbito respectivo.
- Consulta popular: con carácter vinculante, como los anteriores.
- Revocación de mandato.

Por su parte, la Comisión de Alcaldías avanzó también en el reconocimiento de los instrumentos de representación y participación, como se establece en el Artículo 56 de la participación ciudadana en las alcaldías.

Voto por voto, casilla por casilla

En cuanto a la democracia representativa, que reconoce entre otras cosas el derecho a participar en las elecciones a candidatos sin partidos, el Artículo 27, en su apartado D, del *sistema de nulidades* en materia electoral y de participación ciudadana, reconoce en sus numerales 2, 4 y 5 la anulación de elecciones cuando se acredite la existencia de violencia política de género e irregularidades graves durante las diversas etapas del proceso electoral. Los candidatos responsables serán sancionados con la cancelación de su candidatura y en casos donde la diferencia de votos sea igual o inferior al uno por ciento, se realizará el recuento total de los votos emitidos.

En la ciudad de México, los procesos electorales tanto políticos como ciudadanos son cada vez más competitivos, es decir, la disputa por los cargos de representación popular hace que estos procesos sean cada vez más incivilizados y la compra de voluntades sea la principal competencia.

La compra del voto, la coacción a cambio de empleos o beneficios de programas oficiales, la amenaza y el uso

de la violencia contra las fuerzas opositoras es cada vez mayor. El aporte de la Constitución deberá acompañarse de la acción firme de los ciudadanos para que la autoridad, sea cual sea, actúe y sancione conforme lo establezcan las leyes y normas correspondientes.

Esa maldición llamada ejercicio del poder

Si bien la Asamblea Constituyente, de conformidad con el 9º transitorio, fracción II, del Artículo 122 de la CPEUM dice que: “[...] gozará de plena autonomía para el ejercicio de sus facultades como Poder Constituyente”, lo cierto es que el mismo Artículo 122 imponía candados que sometían la *plena autonomía*. Es decir, intentar un nuevo régimen de gobierno, como el parlamentario o semiparlamentario, quedaba anulado porque en su apartado A, fracción III se reitera que el titular del Poder Ejecutivo “tendrá a su cargo la administración pública [...] será electo por votación universal, libre, directa y secreta”.

Un verdadero equilibrio de poderes pasa por compartir responsabilidades y competencias en respeto a las propias investiduras. El régimen político mexicano, en esencia presidencialista, reproduce en la CPCM esa cultura; así, el propósito de avanzar en la vida política parlamentaria, que se reconoce en los programas de varios partidos políticos, no tenía ninguna posibilidad porque eso ya lo habían decidido así las mayorías de San Lázaro y el Senado.

Por tanto, en los artículos 29 y 32 (del Congreso de la Ciudad y de la Jefatura de Gobierno, respectivamente) se debatieron las competencias de ambos poderes a fin de garantizar un verdadero equilibrio entre éstos. Terminar con el poder unipersonal que absolutiza todo, es una necesidad de la realidad política del México de hoy. La cultura de la presidencia imperial, como alguien la ha llamado, se reproduce en todos los niveles de la vida nacional: presidente, gobernador, presidente municipal, jefe de gobierno, jefe delegacional... hasta jefes de familia.

Una Constitución es el acuerdo político para la distribución del ejercicio del poder, de los equilibrios y los contrapesos, si esa Constitución se precia de serlo. En el caso de la CPCM, esa distribución del poder venía castrada desde el Poder Legislativo, sometido al Poder Ejecutivo, precisamente.

La integración de la Asamblea Constituyente anotaba, según registro de diversos analistas, que se componía en su mayoría por diputados de izquierda, o provenientes de partidos de izquierda. Entonces se apostaba por una Constitución que limitara las pretensiones neoliberales y

que consolidara el empoderamiento ciudadano. Un tema en este sentido es las reformas a la propia Constitución y su respectivo procedimiento.

El dictamen de la comisión aprobado por mayoría reconoce: “[...] el derecho ciudadano a aprobar mediante referéndum las reformas a esta Constitución [...] a solicitud de al menos el cero punto cuatro por ciento de las y los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores de la ciudad”. El PRIAN rechazó después, por mandato de sus direcciones políticas, lo aprobado.

La Comisión de Principios Generales había discutido también el tema de las reformas a la Constitución y la posición era que esa competencia era exclusiva del Congreso y se excluía a los ciudadanos. La Mesa de Consulta no logró consenso; vinieron los cabildeos, la redacción de nuevos textos, el uso del *fraseo* y demás recursos parlamentarios. El texto final, que logró las dos terceras partes del Pleno, en el Artículo 69, numeral 5 dice: “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 general de electores, el referéndum será vinculante”. El treinta y tres por ciento de un padrón electoral de 7 millones de votantes, corresponde a 2 millones 310 mil votos.

Otras batallas, otras victorias

Otras comisiones dieron sus valiosos resultados al texto constitucional, tampoco estuvieron exentas de fuertes debates. Puedo considerar importantes avances, la ratificación de los derechos ya ganados en la ciudad y su progresividad, y la ampliación de nuevos derechos, como el *mínimo vital*, que es un alias que se inventó para que no dijera *ingreso básico*, que es un aporte para garantizar en lo posible el derecho a la vida digna. Otro es sin duda el derecho al cuidado, que será justiciable con la creación de un sistema que preste servicios públicos a personas en condición de dependencia.

Una batalla que se ganó es el derecho al agua. En el Artículo 9º, apartado F, numeral 3, se menciona que: “El agua es un bien público, social y cultural. Es inalienable, inembargable, irrenunciable y esencial para la vida. La gestión del agua será pública y sin fines de lucro”. Y más adelante el Artículo 16, apartado B, numeral 4, establece: “El servicio público de potabilización, distribución, abasto de agua

y drenaje será prestado por el Gobierno de la Ciudad a través de un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, coordinará las acciones de las instituciones locales con perspectiva metropolitana y visión de cuenca. Este servicio no podrá ser privatizado”.

Desde el Movimiento Urbano Popular hemos luchado desde hace años por el derecho a la ciudad y la vivienda adecuada, ambos derechos están ahora en la Constitución. También se reconoce la función social de la ciudad, del suelo y la propiedad; de igual manera, la producción social del hábitat y la vivienda. Se lograron parar los intentos de privatizar los servicios públicos como la recolección de basura. Tampoco se podrá privatizar el espacio público y los megaproyectos urbanos e inmobiliarios se pondrán a consulta vecinal.

En cuanto al Poder Judicial, el texto constitucional le quitó el sueño a aquellos poderosos intereses que han hecho de la procuración e impartición de justicia un millonario negocio que tiene las cárceles llenas de pobres, es decir, de personas que no pueden comprar la “justicia”. Decisiones como que el Presidente del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) dure en su cargo un año y no pueda reelegirse ya ocasionó que el señor que hoy ocupa dicho cargo anuncie que llevará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) la “inconstitucionalidad” de la CPCM. Así como que el TSJ contará con una Sala Constitucional, que será la encargada de garantizar la defensa, integridad y supremacía de la Constitución y la integridad del sistema jurídico local...

Se conformará el Consejo Judicial Ciudadano, que deberá —entre otras facultades— designar a los integrantes del Consejo de la Judicatura, es decir, al órgano que nombra a los jueces. De acuerdo con la CPCM, quien aspire a ser juez deberá hacer examen por oposición para obtener el cargo y podrá ser ratificados previa evaluación pública.

Es claro el interés de ciudadanizar el ejercicio del poder, la inclusión de los habitantes en la toma de decisiones, en el control del aparato de gobierno en todos sus niveles, en democratizar la vida de la ciudad, involucrando la participación de todos los que la hacen posible. Este interés no es una concesión política, no es más que el reconocimiento de una sociedad que se ha ganado a pulso su derecho a decidir su futuro en condiciones de bienestar como un derecho universal.

Lo concerniente a la creación de las alcaldías y al reconocimiento de los derechos propios de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes son valiosos aportes para hacer exigible lo dicho anteriormente. Esta ciudad, su gobierno y sus ciudadanos no pueden desarrollarse ajenos al cumplimiento de sus derechos y

sus obligaciones. Construir ciudadanía ha sido, en los últimos 30 años, una tarea impulsada desde diversos espacios de organizaciones sociales y civiles, que avanza no con la celeridad que se quisiera, pero que sin duda ha dado resultados. Frente a la CPCM se hace más urgente reforzar esta construcción de ciudadanía.

Lo pendiente

La CPCM no es la Constitución perfecta, pero lo será pronto. Las batallas parlamentarias no ganadas volverán a tener otros escenarios y otros debates. El 122 constitucional nos reconoce como una “[...] entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y su organización política y administrativa”. A la demanda de ser una entidad libre y soberana, como el resto de las entidades de la República, se responde con el asunto de que la ciudad es asiento de los poderes federales y éstos tienen mando sobre los poderes locales. La histórica discusión del Constituyente de 1857 dejó claro, por parte de Francisco Zarco e Ignacio Ramírez que entre los poderes no hay disputa sino convivencia.

Quedan otros pendientes, como el tema inmobiliario, su impacto, la aplicación de las medidas de compensación y mitigación en las áreas más marginadas de la ciudad. Queda el tema de los contratos multianuales y las Asociaciones Público Privadas, que son instrumentos de la corrupción. Queda también ganar el Derecho de Acceso al Suelo Urbano para disponer de condiciones para abatir el rezago habitacional, entre otros.

Un ejercicio de reforma a la Constitución concita una amplia y poderosa participación ciudadana, una fuerte campaña informativa y la disponibilidad de instrumentos que permitan, junto al parlamento abierto, generar las condiciones que favorezcan la presentación de propuestas y el debate de éstas. Es condición robustecer esta cultura de inclusión social, de que la gente se sienta vista y escuchada, que acompañe sus propuestas, las justifique, las sustente, y que los partidos sean una representación al servicio de y no un poder que se impone a.

La experiencia

Una vez aprobados todos los artículos de la Constitución, incluidos los transitorios, vinieron los discursos. Algunos con exceso de fuegos pirotécnicos, otros un poco menos alegóricos, pero igual sin dejar de ser triunfalistas.

No era para tanto, el avance que marca esta Constitución ahí está, es evidente. Pero si no se logró avanzar más fue porque el PRIAN y sus partidos socios impusieron su condición de veto. Demostraban así que su interés no

está en el bienestar de la gente sino en las ganancias de los negocios que se hacen en la ciudad.

Resultó satisfactorio el reconocimiento de los promotores de propuestas ciudadanas que acudieron a las audiencias que convocaban las Comisiones, aunque no todas lo hicieron. El hecho es que la gente se sentía escuchada y agradecía el que se reflexionara acerca de sus propuestas.

Nadie puede dudar de que la convocatoria para crear la Constitución generó un amplio debate de todos los temas trascendentales en la vida de la ciudad. Así, los referentes ambientalistas, feministas, de la diversidad sexual, de los pueblos originarios, de estudiantes y grupos juveniles, de los comerciantes y locatarios, de los defensores de los animales, de las organizaciones sociales urbanas, etc., se reunieron, hicieron manifestaciones, hicieron escuchar sus propuestas. Esa movilización ciudadana debería continuar.

Aunque el Canal del Congreso y el Canal 21 de la ciudad transmitían en vivo los debates del Pleno de la Asamblea Constituyente y los medios impresos y electrónicos daban seguimiento, la cobertura informativa no llegó a la mayoría de los habitantes. Todavía hoy, y espero equivocarme, pero esa mayoría no está enterada de que la ciudad tiene una Constitución que será instrumento para hacer una mejor ciudad. Esa tarea nos corresponde a todos.

Reconociendo que no somos un país de leyes y que las cuestiones de la legalidad no son culturales, construir una ciudadanía que haga valer sus derechos y que también cumpla con sus obligaciones no es una tarea fácil. La corrupción, la impunidad y el cinismo que se desprende de los altos círculos de las clases políticas en el poder crean un entorno que favorece la desconfianza y el rechazo hacia los políticos y sus partidos y el permanente desafío a los gobiernos.

Algunas opiniones se escuchan en el sentido de que la CPCM es un triunfo de la política, de la participación ciudadana, así como de la conformación, trabajos y deliberaciones de la Asamblea Constituyente. Es un triunfo, sí, de la política, de la política de las ideas, no de los cochupos; de los debates de frente y no de los acuerdos en el cuarto aledaño; del voto libre y consciente de los constituyentes y no de los amarres entre las cúpulas de las fracciones y el disciplinado sometimiento de sus bancadas; es el triunfo de un parlamentarismo alternativo que mucho puede aportar a la vida política del país.

Nuestro reto ahora es demostrar que la CPCM sirve para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes; para lograrlo necesitamos, primero, que los poderes públicos entiendan la Constitución, y segundo, que tengamos una ciudadanía informada, vigilante y actuante, que ponga orden a todos los rubros de la vida pública como un protagonista directo y no sólo un observador, como ha sido hasta ahora. Así que usted decide: si se queda nomás viendo, luego no se queje; y si le entra, que sea en bien de todos, es decir, de la ciudad.

La Constitución (im)posible

Mayela Delgadillo Bárcena*

La Constitución Política de la Ciudad de México es el documento producto del mejor acuerdo posible alcanzado entre los partidos políticos. Pese a esto y por ser una Ciudad proclive a defender los derechos sociales, se elevó el costo político de intentar frenar demandas fundamentales para todos los ciudadanos como es la revocación de mandato, eliminación del fuero, la no criminalización del aborto o nuevos derechos como la renta básica. Sobre todo porque la mayoría de los partidos y diputados constituyentes tenían el cálculo político puesto en 2018 y la CPCM era un eslabón. Con justa razón, señalada como antidemocrática, poco representativa, ilegítima y producto de los partidos, forma parte del proceso hacia la construcción de una mejor Ciudad y un mejor país. ¿Defender lo ilegal o ir por algo nuevo a riesgo de no lograrlo? He ahí el dilema ciudadano de esta Constitución.

La Constitución de la Ciudad de México representa el mejor acuerdo posible alcanzado entre los partidos políticos nacionales y algunos –satélites– de representación local. Desde la concepción de la reforma al Artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), concebida por el presidente Enrique Peña Nieto en acuerdo con el jefe de gobierno Miguel Ángel Mancera, fue claro que la ciudadanía estaba excluida debido a la composición y la forma de integración de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

* Diputada constituyente, integrante del grupo parlamentario de Morena.

La Asamblea Constituyente, conformada por 40 designados y 60 electos por mandato constitucional federal, tenía la intención de generar una sobre representación del PRI y del PAN, partidos con baja presencia en la Ciudad que, sumados a los partidos pequeños satélites, formaron un bloque de veto para muchos de los avances que se buscaron para esta Ciudad. Una jugada maestra: desde la CPEUM se señaló que la aprobación de cada artículo tenía que ser por las dos terceras partes de los 100 constituyentes, obligando a los partidos de la llamada izquierda a tener que negociar 10 votos con el PRI o con el PAN para lograr la

aprobación de cada palabra. Desde el inicio, la CPCM estuvo cubierta de un halo de ilegalidad, antidemocracia y simulación.

También desde la presidencia se estableció que dentro de las reglas de este proceso se marcará la imposibilidad de que los ciudadanos sin partidos accedieran realmente a una curul por los altos requisitos electorales, lo que, sumado al descrédito de los partidos y de la propia política, dio como resultado la falta de organizaciones de masas con representatividad interesadas en participar e hizo de este proceso un acto profundamente antidemocrático que tuvo como base el “Pacto por México”.

Ante esto, la disyuntiva planteada por muchos movimientos, como el del *Frente Ciudadano Salvemos la Ciudad*, del cual soy integrante, fue optar entre formar parte de un circo donde ya otros habían puesto las reglas, y que por las características del juego muchas partidas estarían ya acordadas, y que no existiera una correlación de fuerzas sociales que permitieran lograr contar con piso parejo.

Y sin embargo se mueve

Bajo la premisa de que habría Constitución con y sin el pueblo, con y sin los ciudadanos, el grupo emergente de “vecinos”, en el cual participaron personas de diferentes posturas políticas –mayoritariamente de izquierda–, tuvo la intención de influir, en lo posible, con una visión de ciudadanos que, desde el análisis realizado, no estaban representados dentro de los partidos, en especial en los temas del desarrollo urbano y participación ciudadana.

En esta dinámica buscamos sumarnos a frentes, redes y movimientos que venían trabajando desde hace más de dos años en la reforma política, con la intención de apoyar los esfuerzos colectivos que ya estaban avanzados. Así, vimos movimientos que decidieron no participar en un juego desigual, algunas organizaciones con experiencia con partidos o gobierno participaron de forma individual pero no lograron un lugar, y movimientos como el nuestro que optaron –por cálculo político y de fuerzas– explorar la posibilidad de una candidatura externa por lista de partido. Pocos fueron los partidos que abrieron sus listas a los externos: Morena, PRD y Nueva Alianza.

Como un grupo de vecinos que se vinculó en la última parte a la red por la reforma política, integrada por organizaciones sociales de diversas especialidades pero que incluían derechos humanos, academia, Movimiento Urbano Popular, organizaciones de género, de políticas públicas, sindicatos, entre otros, decidimos buscar espacios en el PRI, el PAN y Morena; este último fue el único que abrió espacios ciudadanos, y nosotros teníamos como referencia haber cancelado el primer megaproyecto de un jefe de gobierno a través de las urnas.

Pese a que desde un inicio en se vio claramente la tendencia de las negociaciones, es decir, el aplastar por mayoría en la mesa directiva, lo cual fue demostrado con la falta de un parlamento abierto que se anunció pero nunca existió, o algo tan básico como haber asignado a Morena

los últimos lugares al final del pleno del Xicotécatl (antiguo senado), sin siquiera haber sido consultado en esta decisión. Amablemente todos adoptamos a estos lugares como “La Montaña”, aunque aún representa un misterio para algunos constituyentes de Morena saber por qué no se pelearon estos lugares y la reubicación del grupo político que es fuerza mayoritaria en la Ciudad, si era acuerdo del grupo parlamentario y por justicia social nos correspondían los lugares frontales de la izquierda.

Morena merece un reconocimiento especial, porque que al incluir 50% de externos en sus listas fue un grupo parlamentario que rompió con todas las reglas. Fuimos el único partido que no votó por dedazo y cuyas votaciones casi siempre fueron diferenciadas. El coordinador Bernardo Bátiz, pese a la presión del partido, respetó la decisión del voto por conciencia, que en muchos casos se ejerció, más que por diferencias, por falta de conocimiento y tiempo para llegar a acuerdos. Pocas fueron las diferencias de fondo, aunque las hubo.

En Morena, y con la vista puesta en 2018, se tenía la convicción de pelear por generar más derechos para los ciudadanos y ni un derecho menos. A esto lo atravesó la pluralidad y diferencia de sus integrantes e intereses o agendas personales, lo que en los hechos significó muchas formas de visualizar y concretar esto en los artículos constitucionales.

2018 siempre estuvo presente en la toma de decisiones, sea como forma de chantaje o como elemento para decidir qué tan lejos llegar en esta CPCM. Esto reflejó la complejidad que imperó durante todo el proceso de la Asamblea Constituyente, donde el objetivo de algunos constituyentes que reivindicaron la izquierda fue concretar la demanda de muchos movimientos por una reforma política que diera autonomía y soberanía a esta Ciudad. Jugó a favor y en contra.

Lo posible que no fue lo deseable

Crónica de una impugnación anunciada: hasta este momento, pesan sobre la CPCM siete acciones de anticonstitucionalidad (más las que se acumulen) empujadas desde el gobierno federal –salvo la presentada por Morena a dos temas específicos que versan sobre el referéndum de la propia constitución y la elección de igualdad de 33 plurinominales y uninominales–. Es decir, el presidente Enrique Peña Nieto, a través de sus emisarios electos y designados,

se vio impedido para bloquear todo lo que buscaba por falta de votos propios y alianzas, y ahora intenta hacerlo desde lo legal.

Esta es la crónica de un “Pacto por México” que se fracturó en momentos—durante la Asamblea Constituyente y que terminó por resquebrajarse en las siguientes semanas en el país, después de concluida la Constitución—. El PRD, partido que sigue llamándose de izquierda, se veía entre la espada y la pared al momento de poner en debate derechos que se han enarbolado de forma histórica por este grupo. Morena se posicionaba como la fuerza defensora de los mismos y, en algunos casos, un poco más allá de lo aceptable de forma institucional. Todos los partidos evaluaban costos y beneficios frente a las elecciones de 2018, y era en estos momentos que el PRD o el PAN tenían que romper acuerdos y votar por aprobar derechos de rebasaran los establecidos en la CPEUM.

Después de estos rompimientos, lo que se esperaba era que ninguna iniciativa de ningún grupo pasara generando lo que llaman *parálisis legislativa*. No importaba la relevancia, no importaba el beneficio, no importaba la lógica, todo se rechazaba por igual entre el PRI y el PAN, ejerciendo su papel de veto. Ahí la mesa directiva optaba por suspender la sesión y dar tiempo a la recomposición de los acuerdos, ante el riesgo de que la Constitución no saliera o se dictaminara contra derechos fundamentales que no podían volverse a presentar.

La revisión de cada una de las votaciones es un análisis aparte, ya que es claro que en temas como la mariguana de uso medicinal algunos integrantes del grupo del Ejecutivo federal votaron a favor para que el PAN no lo bloqueara, en tanto que ya está integrada y en proceso en las leyes de salud federales. Para esto también estuvieron los diputados constituyentes designados, para evitar el bloqueo de las iniciativas de los poderes federales e ir armonizando todas las leyes. Tampoco fue fortuito ver a Manuela Granados hablar, en dos o tres ocasiones en el pleno, con integrantes del PRD o la misma presencia de Édgar Elías Azar.

El PRI, vigía y censor permanente, fue—además de Morena— el partido que siempre tuvo una persona presente y responsable que pudiera dar cuenta de los trabajos que se llevaban a cabo en las comisiones, a las cuales no siempre asistían. La legión de asesores del grupo parlamentario del Ejecutivo federal siempre reportaba los acuerdos alcanzados y llevaba una cuenta clara sobre las posiciones de

cada grupo o constituyente y lo aprobado. En Morena, por nuestra parte, teníamos conciencia de que cada uno de nuestros votos era invaluable porque íbamos en minoría y cada discusión tenía que ser ganada. De no quedar el derecho en la Constitución, los opositores debían pagar el costo histórico con sigla, nombre y apellido, por despojar a esta Ciudad de sus derechos y, por ello, todo tenía que quedar documentado para que estas luchas fueran retomadas en el futuro.

Al final, contra muchos pronósticos de no lograrlo (me incluyo), todos los partidos jugaron a cumplir en tiempo y forma con una Constitución carente de representatividad ciudadana, en la cual los habitantes no sólo no participaron, sino que ni siquiera estuvieron enterados del proceso. Se aceptaron errores, artículos anticonstitucionales e incluso contradicciones dentro del mismo texto por falta de tiempo; prevaleció la no discusión y los acuerdos cupulares porque lo importante era lograr la CPCM. No hubo una sola toma de tribuna pese a que no se lograron derechos plenos y algunos apenas se esbozaron. En un par de veces fui promotora de acciones más fuertes en la defensa de la renta básica o el agua, pero no encontré eco en mi grupo parlamentario. Este comportamiento también merece un análisis aparte.

Así, en la primera semana de marzo, a un mes de promulgarse la Constitución, empezó la cascada de acciones de anticonstitucionalidad. Ninguna sorpresa: nos lo adelantaron los priistas designados por el Ejecutivo, en específico lo que señalaba la diputada constituyente Claudia Aguilar en el momento en que se aprobaron los artículos correspondientes: que impugnarían todo aquello que superara las atribuciones de la CPEUM.

En un primer momento, se anunció que la primera acción de anticonstitucionalidad sería presentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), pero luego—sólo como hipótesis posible— decidieron que el conflicto de interés era tan evidente que finalmente fue presentada por la Procuraduría General de la República (PGR). De ahí siguieron la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la Presidencia de la República, el Tribunal Superior de Justicia (TSJ), el Partido Nueva Alianza, Morena, entre otros.

Tres poderes fácticos fueron los más visibles y permanentes antes y durante el proceso del Constituyente. Estuvieron a través de diputados de diversos partidos que formaban parte de los constituyentes o cabildado abier-

tamente: la Iglesia, el Poder Judicial y las inmobiliarias. Un elemento que hubiera evidenciado esto y que era de vital importancia fue el parlamento abierto, que nunca se impulsó ni se buscó. De manera personal, presenté propuesta en la tercera o cuarta semana de establecida la asamblea y no obtuve el respaldo de ningún partido. Bastará hacer una búsqueda en Internet de cada uno de los constituyentes para entender las fuertes razones por las que ningún grupo político quiso ser transparente.

Perspectivas y alcances reales

Para muchos constituyentes, las valoraciones realizadas durante el proceso fueron en el sentido de que preferíamos que quedara abierta la posibilidad de incorporar los derechos en las leyes, es decir, aceptamos que se enunciaran lineamientos, en vez de dejarlos claramente establecidos (eutanasia, renta básica). Era un tema de correlación de fuerzas que, bajo las condiciones que se habían establecido para esta CPCM y con los votos que se tenían desde lo que se llama las izquierdas (incluido Movimiento Ciudadano y Constitucionalistas, que gran parte votaron con Morena y el PRD), se decidió apostar a que esta Ciudad optaría por seguir tendencias de izquierda y que en la nueva composición del Congreso en la Ciudad (2018) se permitirían leyes que complementarían el espíritu de la Carta Magna, y la posibilidad de concretar estos avances tendría mayor posibilidad si no iniciara de cero, por lo que era mejor que la Constitución hiciera alguna referencia a la cual sujetarse.

Por ello, muchos temas quedaron sugeridos, para que pudieran ser desarrollados en las leyes secundarias, lo cual significa una lucha desplazada de lugar y tiempo y que sujeta a la correlación de fuerzas (por ello Morena está impugnando el que no pueda haber una mayoría en el Congreso: se le ató de manos y pies para avanzar en las leyes). Es decir, en lugar de haber establecido en la Constitución el pleno derecho y de forma clara, lo que se hizo fue esbozar posibilidades para que tuvieran que ser las luchas sociales o las fuerzas políticas las que establecieran su viabilidad en un futuro próximo.

Ejemplo de esto lo representa el “mínimo vital” que debió haberse establecido de forma clara como “renta básica”, que fue lo que realmente se buscaba incorporar en esta carta magna, pero también el concepto de “muerte digna” que debió quedar como “eutanasia” o el derecho a decir

cómo morir de cada persona en esta Ciudad de México, o el cobro por edificación, mal llamado recuperación de plusvalías, y que ahora quedarán de nuevo pendientes a la presión social e interés político.

La falta de comprensión de las problemáticas y de las circunstancias que rodean a los ocho millones de habitantes de esta ciudad fue tangible por parte de senadores y diputados federales que ni siquiera conocen esta capital por ser representantes de otras localidades.

Los instrumentos de participación ciudadana, por ejemplo, cuando se definieron los porcentajes para hacerlos vinculantes y establecerlos, ante el desconocimiento de la ciudad y de lo ciudadano (cotidiano), los porcentajes que se querían imponer eran los establecidos a nivel nacional. Cuando pregunté quién había participado en un comité ciudadano, cuántos de los constituyentes habían votado para la elección de comités ciudadanos y presupuesto participativo, de la manipulación y falta de representación ciudadana bajo la cual se sustentan estos órganos de representación, se puso en evidencia la ignorancia del uso y resultados de lo que hoy es la democracia en esta ciudad.

Esto mismo permitió, en algunos casos, poner en la mesa cifras, hechos, mecanismos y usos y costumbres de cómo funciona la capital, que se dieran logros como una dimensión más “real” en término de porcentajes para que pudieran ser usados por ciudadanos y no diseñados para y por los partidos. Éste, como todos los artículos de la Constitución, puede seguirse discutiendo. Morena, al realizar las propuestas, procuró un equilibrio entre lo posible y los riesgos de manipulación, porque la derecha también tendrá acceso a ello.

La revocación de mandato y el referéndum deben ser instrumentos sólo para los ciudadanos y evitar el uso político por parte de funcionarios que busquen legitimarse para un nuevo puesto político, y propiciar que no estén sujetos a las clientelas interpartidistas.

Así fue. El parlamento abierto nunca funcionó, el conflicto de interés se implementó cuando se tenía más de una semana y media de votaciones ya avanzadas, no se escuchó una sola voz que indicara su abstención por conflicto de interés, y en realidad la Constitución tuvo sobrerrepresentación de algunos poderes y la ausencia de muchos sectores relevantes. No se escucharon las voces de maestros ni de electricistas ni de sindicatos independientes ni de varones jóvenes (los partidos pagaron cuota de género y juventud, por lo que no hubo un solo

hombre joven que entrara como titular) ni de movimientos estudiantiles ni de científicos.

Los poderes fácticos tuvieron soldados de más, y hoy se evidencia que tampoco les fueron suficientes para lo que ellos esperaban que fuera la CPCM; probablemente esperaban una ley que estuviera sujeta a la CPEUM, ni un avance más.

El origen

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917 definió al Distrito Federal como parte de la federación, no como una entidad federativa, debido a que en este territorio se asientan los poderes de la Unión y, después de muchas luchas de los movimientos y partidos de izquierda, en 1987 se logra conformar la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que podía deliberar pero no tenía la autoridad para hacer las leyes, mientras que la elección de su titular seguía en manos del presidente de la República.

Es hasta 1993 que, después del primer y único plebiscito que se ha tenido en esta Ciudad, se logra modificar el Artículo 44 de la CPEUM, en el cual se establece que existe la Ciudad de México, que puede elaborar su propio estatuto de gobierno y que la asamblea de representantes cambia a legislativa, con lo cual en el Distrito Federal por fin se podrían emitir las leyes que se requerían para la gobernanza de este territorio sin depender de los poderes federales. Sin embargo, el Distrito Federal seguiría bajo el control de los poderes de la Unión, los cuales serían ejercidos a través del regente y del Tribunal Superior de Justicia.

Es hasta 1996 que se modifica la CPEUM para que el Distrito Federal pudiera elegir tanto a su jefe de Gobierno como a los delegados, así como tener autonomía para legislar en las materias que no estaban expresamente reservadas a las leyes federales.

A través de la reforma política de 2016 se modifica la CPEUM para eliminar el Distrito Federal y establecer la Ciudad de México; los órganos de gobiernos locales pasan a ser poderes locales y, aun cuando se dota de atribuciones similares a las otras entidades federativas, se establece la creación de alcaldías en lugar de municipios, eliminando la posibilidad que éstos tienen, y que es lo que impera en todo el país, de contraer deuda y controlar su desarrollo.

El decreto de reforma fue el marco en el cual se le otorga a la nueva Ciudad de México la posibilidad de ser

autónoma, pero no soberana, y bajo el cual se desarrolló la Constitución de la Ciudad de México y se crearán, modificarán o armonizarán las leyes derivadas de la carta magna.

El Artículo 122 señaló que para la elaboración de la Constitución Política de la Ciudad de México la Asamblea Constituyente tendría todas las funciones de poder constituyente, lo que significó:

Elegir a los integrantes de su mesa directiva conforme al reglamento de gobierno (interno) que emitiría la propia Asamblea.

1. Recibir el proyecto de Constitución que será entregado por el jefe de Gobierno.
2. Discutir, modificar, adicionar y votar el proyecto.
3. Integrar las comisiones necesarias para ese fin.
4. Dictar los acuerdos necesarios para cumplir estas funciones.
5. Expedir y ordenar la publicación de la Constitución Política de la Ciudad de México a más tardar el 31 de enero de 2017.

Reconocer y garantizar los derechos de los habitantes de la Ciudad de México y regular la competencia y las atribuciones de las autoridades locales, las cuales no podrán contravenir la Constitución Federal, pero sí pueden ampliar derechos.

La Constitución Política de la Ciudad de México quedó constituida por 71 artículos y 39 transitorios, y entrará en vigor el 17 de septiembre de 2018, excepto por lo que hace a la materia electoral, alcaldías, poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que entraron en vigor al siguiente día de publicada puesto que allí se presentan los marcos de acción para el funcionamiento del nuevo gobierno que será producto de las elecciones del próximo año. Y, en fechas subsecuentes a 2018, en los casos que quedaron expresamente establecidos en los transitorios de la Constitución por requerir de la creación de nuevos órganos de gobierno, marcos normativos o reformas a las leyes para generar nuevos marcos jurídicos para la Ciudad.

Consta de 8 títulos: 1) Disposiciones generales, 2) Carta de derechos, 3) Desarrollo sustentable de la Ciudad, 4) De la ciudadanía y el ejercicio democrático, 5) De la distribución del poder, 6) Del buen gobierno y la buena administración, 7) Del carácter de capital de los Estados Unidos Mexicanos, y 8) De la estabilidad constitucional.

El debate sobre si el proyecto de Constitución elaborada por el grupo de redactores convocados por Mancera fue modificado o se respetó es falso debido a que, en términos reales, prácticamente todos los artículos sufrieron cambios de redacción, de contenido o incluso de sentido; sin embargo, los temas que se plantearon en el proyecto están contenidos porque son elementales para el desarrollo de cualquier ciudad; por tanto, más que eliminarlos, se les dotó de mayor contenido o se adicionaron temas o elementos que no estaban contemplados.

Consejo redactor del proyecto del jefe de Gobierno de la Ciudad de México

Plazos de la elección del constituyente

El inicio del proceso electoral para elegir a los diputados constituyentes inició el 4 de febrero con la emisión de la convocatoria. El 17 de abril se llevó a cabo el registro de las candidaturas; del 18 de abril al 1 de junio se desarrollaron las campañas, limitadas a 10 millones de pesos por partido, con lo cual fue imposible hacer esfuerzos individuales, ya que sobrepasar los topes de campañas podía provocar que tumbaran constituyentes.

Por ser una elección *sui generis*, todos los partidos recibieron el mismo monto de financiamiento para las campañas; se eligió a través de cociente natural y resto mayor (establecido en el Art. 122 Constitucional), se prohibieron las coaliciones, se impuso la obligatoriedad de presentar y difundir las líneas programáticas sobre los temas relevantes o a incluir en la Constitución,

El 5 de junio se llevó a cabo la jornada electoral y el 23 de agosto se dio la asignación de los electos, una vez resueltas las impugnaciones del proceso, donde se documentó la compra de voto y la entrega de tinacos, despensas y dinero en efectivo –sobre todo en las Delegaciones controladas por el PRD (Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza, Álvaro Obregón e Iztapalapa)–.

La primera Constitución de la Ciudad nunca cumplirá las expectativas esperadas. Se quedó corta en relación con lo que deseábamos y lo que merecíamos, pero es innegable que representa un logro de la izquierda y las luchas que –desde hace de décadas– se venían librando para que esta capital alcanzara el estatus de estado 32, y que quienes habitáramos en ella dejáramos de ser ciudadanos de segunda, sin derechos plenos. Con la Constitución

promulgada el 31 de enero, esta lucha no se logra en su totalidad, pero se avanza hacia la construcción de un territorio más democrático.

El primer y único plebiscito que se ha tenido en esta capital, la elección del Jefe de Gobierno en 1997 y el reconocimiento y transición de una asamblea de representantes a una legislativa en el Distrito Federal fueron el preámbulo de esta Constitución y, desde entonces, un sinnúmero de movimientos sociales empujaron para lograr una reforma política que permitiera una mayor democracia y equidad.

Es necesario reiterar que la reforma política que el presidente Enrique Peña Nieto, en acuerdo con el Jefe de Gobierno del ex Distrito Federal, Miguel Ángel Mancera, decidió dar a la ahora Ciudad de México fue antidemocrática, ilegítima y carente de representatividad y participación ciudadana.

Las mayores críticas que cargará de forma histórica esta Constitución de la Ciudad de México son en cuatro sentidos:

1. El excelente cálculo político con que se establecieron las reglas de esta reforma política para la Ciudad de México. En el Artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se limitó –desde su concepción– los alcances que la Carta Magna de la Ciudad podía tener. Se establecieron, con la conformación del constituyente, los límites que la izquierda podría alcanzar en derechos y limitar al poder.

Fue así que quienes participaron en esta reforma constitucional al Artículo 122 decidieron que 40% de quienes formaran parte del constituyente fueran designados sin participación democrática (14 por Cámara de Diputados, 14 por Senado, 6 elegidos por el Jefe de Gobierno y 6 por el Ejecutivo).

Las cifras mágicas de los designados fueron muy estudiadas y permitieron al Presidente de la República tener control pleno en la Asamblea Constituyente para frenar todo lo que no fuera acorde con sus intereses o con su modelo de país. El hecho es que la composición de quienes integraron el llamado “bloque de izquierda” conformado por tres diputados constituyentes de Movimiento Ciudadano (1 electo y 1 designado por cada una de las cámaras), 22 de Morena y el PRD con 29 diputados (3 designados por cada una de las cámaras, seis designados por Mancera –llamado

grupo constitucionalista— y 19 electos) apenas lograban 54 votos de 67 que se requerían para aprobar cualquier cosa (dos terceras partes), por lo que siempre se marcó la obligatoria negociación con el PRI o con el PAN, o ambos, para lograr sacar cada uno de los artículos, iniciativas o propuestas; derecho de voto de la derecha con menos presencia y relevancia en la Ciudad.

2. La elección de los 60 constituyentes restantes quedó prácticamente en manos de los partidos políticos, en una jornada electoral que consistió en presentar listas y dependió de la votación alcanzada por fuerza política, sería el número de integrantes que tendría en la Asamblea Constituyente. Pese a que 21 candidatos “independientes” lograron su inscripción cumpliendo a medias requisitos tan complicados como la creación de una asociación civil y lograr 73 mil firmas sólo para lograr el registro, sólo uno consiguió convertirse en constituyente.

La independencia de los mismos fue también ampliamente cuestionada y rondó siempre el sentir de ilegalidad ante las inconsistencias en la entrega de firmas al Instituto Nacional Electoral (INE), que nunca dio certeza ni validó la totalidad de las firmas entregadas y que hicieron posible el registro. Se habló de la compra de padrones, y los perfiles de la gran mayoría de los candidatos todavía reforzaban la idea de que eran poderes y partidos los que estaban detrás y empujando.

La meta de más de 21 mil votos apenas uno la logró. El bombero Ismael Figueroa, quien más se acercó a la votación requerida, apenas consiguió 21 mil 388 sufragios, y con ello cumplió el “requisito” para formar parte de la Asamblea Constituyente. Lo que no resultó muy sorprendente por su origen, pero sí es de llamar la atención por el carácter de “independiente” con el que se autodenominaba, fue que logró juntar las casi 74 mil firmas para su registro en cinco días, todos señalan que fue impulsado por Mancera y amenazando al gremio al que pertenece para lograrlo.

Por otro lado, muchos de los constituyentes designados (senadores y diputados) ni siquiera eran residentes de la Ciudad y su desconocimiento sobre el territorio se hizo patente durante todo el proceso.

3. No se alcanzó el estatus de estado 32 para la Ciudad de México. En el Artículo 122 dice a la letra que “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”. Autónomos pero no soberanos. El control sobre salud y educación lo mantiene la Federación, dos de los rubros fundamentales para cualquier sociedad, y en esta reforma constitucional no tuvieron ninguna intervención los ciudadanos, ni siquiera como consulta, aunque tuvo que ser aprobada por 17 Congresos del país.

Quienes habitamos en la Ciudad de México, lejanamente tuvimos algo de información sobre el proceso de esta reforma constitucional, pese a que esto cambiará el destino de la Ciudad y el futuro de sus habitantes. Los ciudadanos, los excluidos de las decisiones.

4. La Constitución de la Ciudad de México, planeada tanto por el Ejecutivo Federal como por el del Distrito Federal, no conllevará a que padezcan las consecuencias o disfruten de las glorias de la misma, debido a que entrará en vigor en plazos diferenciados, pero el más cercano es justo en octubre de 2018, con la elección del nuevo jefe de Gobierno (que también coincide con la del nuevo presidente).

En la reforma constitucional publicada el 27 de febrero de 2016 en el Diario Oficial de la Federación (DOF) se define que la Ciudad de México tendrá demarcaciones territoriales y no municipios, y el jefe de Gobierno mantiene la recaudación tributaria, sin margen para las alcaldías (forma de gobierno de las demarcaciones territoriales).

Las fechas fatales para la entrada en vigor de la Carta Magna de la Ciudad las cocinaron entre el presidente Peña y el jefe de Gobierno Mancera, la aprobaron los Congresos de los estados, y establecieron que entre en vigor en 2018, aunque en diferentes materias lo hará en fechas posteriores.

Los logros, retrocesos o expectativas no cumplidas no las sufrirá el actual jefe de Gobierno, sino que esta Constitución entrará en vigor a partir de octubre de 2018 y de forma escalonada en diversas áreas hasta 2021. La Constitución desde el Ejecutivo quedó imposibilitada para ser sometida a referéndum, y una vez publicada no podrá ser cambiada antes de 2021.

Contra todo pronóstico, *habemus* Constitución. Muchos argumentamos que los tiempos no eran suficientes

para lograr un buen acuerdo, que no lo lograríamos porque había muchas discusiones pendientes, porque la democracia implicaba un proceso diferente que no se dio. Más allá de las grandes deficiencias, los acuerdos entre partidos y la función del levanta-dedo de la militancia de los mismos, una cultura política deplorable, la intervención de los poderes fácticos en cabildos pero también a través de la elección o designación de varios constituyentes, el déficit democrático del documento por no haber sido sometido a referéndum, la mínima participación ciudadana, la falta de representatividad de todos los sectores, y muchos otros elementos que iremos abordando en los siguientes números. Lo sorprendente fue la nula presencia, seguimiento o participación de los socialistas y comunistas.

Algunos compañeros asumieron que el apoyo en las elecciones al grupo o a los constituyentes identificados con esta izquierda era suficiente; sin embargo, no hubo propuestas para empujar una Carta Magna que ayudara a presionar para haber inclinado la balanza más allá de lo alcanzado. La derecha y el centro siempre estuvieron presentes en el proceso de la constituyente hablando con los diputados, impulsando reformas a los articulados (iniciativas), incorporando reformas a lo aprobado en comisiones y antes de votarlo en el pleno. La izquierda socialista y comunista tiene propuestas para todos los temas, por lo que considero que su ausencia merece un profundo análisis colectivo y una discusión aparte que buscaré impulsar.

La participación de la izquierda

El listado de candidatos a constituyentes “independientes” estaba integrado por Martha Patricia Patiño Fierro, Elsa de Guadalupe Conde Rodríguez, feminista vicepresidenta del Partido Político Nacional México Posible y presidenta de la Fundación del Partido Político Nacional Alternativa Socialdemócrata (Patricia Mercado); Jorge Eduardo Pascual López; Álvaro Luna Pacheco, Juan Martín Sandoval de Escurdia, Blanca Iveth Mayorga Basurto, Alexis Emiliano Orta Salgado; Natalia Eugenia Callejas Guerrero; Ana Zeltzin Zitlalli Morales Flores, y Alejandro de Santiago Palomares Sáenz, Xavier González Xirión, sobrino de Víctor González Torres y primer presidente del PVEM (Doctor Simi ex PRI); Sergio Méndez Moissen, académico de la UNAM de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y anticapitalista;

Fernando Hiram Zurita Jiménez, ex director general de la caja de previsión de la policía auxiliar; Lorena Osornio Elizondo, nuera de Alejandra Barrios (PRI); Ismael Flores Figueroa, líder del Sindicato del Cuerpo de Bomberos y que juntó 93 mil firmas en cinco días, se le vinculó con Mancera; Julio Cázares Ríos, coordinador regional en Plataforma Integral de Negocios S.A.de C.V., egresado del IPN; Gerardo Cleto López Becerra, fue presidente de la Cámara de Comercio, Servicios y Turismo en Pequeño (Canacope) y consejero de la Concanaco; Sergio Gabriel García Colorado, fue asesor de la Cámara de Diputados y candidato a diputado por el PAN en 2012; Nazario Norberto Sánchez, juez calificador en la delegación Gustavo A. Madero, fue diputado local y federal del PRD y candidato independiente a delegado en la GAM; Ricardo Pascoe, asesor en la delegación Miguel Hidalgo por el PAN, ex PRD, ex PMS, y otros; Enrique Pérez Correa, ex diputado local por el Partido Alternativa Social Demócrata y Campesino; Patricia Patiño, ex diputada de Sonora, fue directora general del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-DF) y directora general de Igualdad y Diversidad Social en el Gobierno del DF (Ebrard); Jorge Eduardo Pascual López, presidente del Parlamento Iberoamericano de la Educación, fue candidato en 2009 a la presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH); Álvaro Luna Pacheco, Derecho Procesal por el Centro de Estudios Superiores en Ciencias Jurídicas A.C. y colaborador en Olppaemi Abogados S.C.; Alexis Emiliano Orta Salgado, socio legal en Alvidrez & Orta, S.C., especialista en Derecho de Amparo por la Universidad Panamericana; Juan Martín Sandoval de Escurdia, consultor parlamentario en la LXLI Legislatura de la Cámara de Diputados Federal, investigador parlamentario titular de la división de Política Social de la Cámara de Diputados; Alejandro de Santiago Palomares, ex director general del Instituto de Verificación Administrativa (INVEA) de la Central de Abasto de la Ciudad de México y socio fundador de la firma Mancera Tornero y Asociados; Ana Zeltzin Zitlalli Morales Flores, ex responsable de la Oficina de Información Pública en la delegación Iztapalapa (PRD); Blanca Iveth Mayorga Basurto, maestra en Administración de Tecnologías de la Información por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey; Natalia Eugenia Callejas, licenciada en Derecho por la Universidad Iberoamericana.

Para la UAM

Miguel Ángel Marcos Velázquez Muñoz*

La importancia y trascendencia de la Constitución radica en devolver sus derechos a la gente, empezando por el del voto “efectivo”, lo cual requería de forzar a los gobiernos y a la clase política en general a reconciliarse con el gobernado; requería de un nuevo acuerdo, de una revisión profunda, de un puente por el que volvieran a transitar la población y sus representantes, guiados siempre por la voluntad de las urnas.

La tarea de crear una constitución para la Ciudad de México se hizo con la finalidad de crear una ciudadanía. Cada día es más visible que la llamada clase política, organizada ahora como una gran empresa a la que sólo le importan las pérdidas y las ganancias, rompió con casi todo el resto de la población a la que decía servir; de tal forma que sólo obedece a los grandes capitales.

La ciudadanía encontró en las organizaciones no gubernamentales un punto de fuga para tratar de reconquistar derechos sociales embargados, por lo que podríamos llamar “mercado de la política” al lugar donde los derechos como la salud o la educación, los cuales han ido desapareciendo, tratan

de retomar su camino por medio de la presión de las organizaciones sociales, aunque no siempre con éxito.

En aquella definición encontré la importancia y trascendencia de la constitución, por lo que devolver los derechos a la gente, empezando por el del voto “efectivo”, requería de una ley, de una constitución. Forzar a los gobiernos y a la clase política en general a reconciliarse con el gobernado demandaba un nuevo acuerdo, una revisión profunda, un puente por donde volviera a transitar la población y sus representantes, guiados siempre por la voluntad de las urnas.

La historia debería empezar por el final, por la redefinición del ciudadano en el ámbito de una nueva realidad política, en la que el derecho fundamental del ciudadano (el voto) ha sido destruido como factor de cambio. Ahora se usa sólo como la puerta al mundo de la corrupción y

la ilegalidad por parte de las mujeres y los hombres que resultan triunfadores en una elección.

Actualmente, no parece fácil entender cuál es la importancia del sufragio. Hoy sólo representa un artículo más que compran los partidos políticos o algunas fuerzas emergentes, y que el ciudadano electo desecha porque no considera que exista algún tipo de compromiso con el votante, dado que el sufragio no proviene de una decisión que explique una postura política, sino de la necesidad o el contento de alguien, quien es consciente del instrumento que tiene en las manos, el cual puede convertirse en algo más que un papel sin la mayor trascendencia; podría ser la solución inmediata para alguno de los pequeños problemas económicos que enfrenta la persistente crisis económica.

La política es, a los ojos de la mayoría de los habitantes de muchos

* Diputado constituyente, integrante del grupo parlamentario del PRD, quien renunció al partido quedando como candidato independiente.

de los países de Latinoamérica, un conjunto de perversiones que ejecutan quienes persiguen algún puesto en la administración de los dineros públicos, sin tener el mínimo respeto por los requerimientos y las necesidades que se expresan en las urnas electorales.

Esta plutocracia en formación ha decidido no otorgar al voto la fuerza transformadora, que es su valor intrínseco, y para ello ha jugado con algunos grupos sociales de presión, a los que les concede la ejecución y tutela de algunos derechos ciudadanos, los cuales se regatean en ciertas lides de argumentación partidista, en lugar de que los gobiernos los pusieran a disposición de la gente, puesto que en ello radica la legitimidad misma de quien detenta el poder.

Las formas de gobierno, ligadas a los intereses económicos de las grandes empresas, han diseñado un esquema de no participación popular; por lo que ha nacido con ello una generación de ciudadanos obedientes y sumisos a los caprichos del mercado. Así se creó una ciudadanía mutilada, castrada, que ha convertido al voto en un hecho inocuo, el cual hoy no tiene peso ni en las estructuras burocráticas ni en las formas de gobierno que adoptan los candidatos triunfadores.

Parece que el problema del que hablamos tampoco ha sido tomado por los teóricos dedicados al estudio de la problemática de la democracia. Al respecto, Etienne Balibar mencionó en su texto *Ciudadanía* que ésta representa, desde el punto de vista histórico, una conquista democrática, por lo cual propone explorar los límites que se le han impuesto en dos direcciones correlativas: la relación entre ciudadanía y exclusión social, y la relación entre ciudadanía y conflicto civil.

De esta manera, resulta innegable que la decadencia del quehacer político, en los términos que ha marcado la era del mercado, se agotó. Si bien, el fenómeno se empieza a analizar teóricamente con profundidad, la sociedad ha rebasado en los hechos cualquier análisis de las políticas contemporáneas en casi todos los países y desde casi todas las perspectivas, por lo que ni en la filosofía política se hallan respuestas para adoptar formas diferentes o nuevas de relación con el poder.

En las ciudades se observa con mayor fuerza el desgaste de las formas de arribar al poder y de ejercerlo. Las figuras humanas partidistas, que pretenden acceder a los gobiernos, se olvidan orientar las decisiones de gobierno hacia donde le ha marcado el voto; más que gobernar, administran las desigualdades, se vuelven cómplices de los modelos imperantes que han roto la relación entre voto

y poder; por lo que se convierten en gobiernos sin freno, orientación o brújula, lo cual resulta incontrovertible cuando se analiza el número de habitantes por debajo de la línea de la pobreza, la cual parece ir en correlación directa al aumento de empresarios inmensamente ricos.

En todo esto, el voto resulta ser el factor decisivo o, mejor dicho, el mejor argumento para explicar cualquiera de las atrocidades que se cometen desde las más altas esferas del gobierno en nombre de la democracia. No obstante, el voto, por el que se asesina, roba y se declaran guerras, se asfixia en las urnas sin ninguna trascendencia política.

El nuevo ciudadano

Al preguntarnos el porqué de una constitución, lo primero que tendríamos que responder es que es una exigencia frente al panorama de pobreza, violencia, corrupción y descrédito de las instituciones y los organismos políticos, los cuales están urgidos de un nuevo ciudadano, y eso sólo se puede lograr con el cambio de reglas que propone una constitución.

La Constitución de la Ciudad de México se ha convertido, en ese sentido, en una posibilidad audaz de cambiar de fondo las reglas de convivencia entre la gente, con lo que se abren nuevos caminos de entendimiento entre el poder y los ciudadanos, los cuales hoy parecen estar agotados. El llamado divorcio entre el poder y la ciudadanía no puede ser más profundo. La gente poco a poco dejará de asistir a las urnas o, peor aún, encontrará que el sufragio, sin ninguna validez o peso político, puede tener un valor comercial, y entonces optará por venderlo, con lo cual la democracia sufrirá un golpe mortal.

Hoy, en la Ciudad de México, se han impuesto nuevas reglas para la participación política. El referéndum, el plebiscito, la consulta ciudadana, entre otros, son derechos consagrados y exigibles. Pero además, aunque pareciera que siempre estuvo allí, y que es parte de las reglas de la política, la efectividad del voto en el hecho de gobierno resulta más que un derecho o una libertad, se trata de una obligación a la que debe sujetarse el gobernante; sin embargo, ello no funciona con contundencia en ninguna parte del mundo.

El voto efectivo, es decir, el peso específico que debe tener el mandato de las urnas en la labor de gobierno se convierte en la base fundamental para restañar las heridas que el neoliberalismo le ha causado a la democracia. Obedecer la orientación política del voto, por parte de quienes

gobiernan, es responsabilizar principalmente al ciudadano de sus decisiones. En ese sentido, se revive al ente político que estaba abandonado, y se le obliga a reflexionar sobre las opciones que presentan los partidos en las candidaturas, pero además, se exige a los candidatos que sus planteamientos de campaña estén advertidos de manera clara y directa, lo cual permita a los ciudadanos optar por lo que consideren más apegado a las conveniencias de la mayoría.

Por eso, cuando aseguramos que la idea de dejar al voto efectivo asentado en la Constitución, como una de sus partes más importantes, planteamos también una pequeña revolución en el quehacer político; un cambio radical que nos señala el cumplimiento con uno de los factores más caros de las reglas de convivencia, el cual se construye con la creación de ciudadanía en la Constitución.

Por ello, en la iniciativa no se habla de una tendencia política dominante, sino se habla a la gente, a los ciudadanos, a quienes se pide que orienten el rumbo del gobierno, cualquiera que éste sea. El voto orienta, es como una brújula que no se muere en la urnas, las trasciende y se vuelve mandato, pero no ese tipo de disposiciones que no se cumplen porque no son exigibles, sino el que podría llevar a la revocación de mandato en caso de que se compruebe que hubo una traición en las urnas.

Son muchas las enseñanzas que esta Constitución nos ha dado a quienes participamos en su construcción. Pero insisto, ésta debe ser una enseñanza para toda la población de la Ciudad de México. No sólo porque el voto efectivo quede inscrito dentro de ella, sino porque hay nuevas formas para pensarnos como ciudadanos con más libertades, derechos, obligaciones y, seguramente, más seguridad en un horizonte diferente. Al final, hacer una constitución es escribir en el libro del futuro.

Hubiera querido que en el texto quedara perfectamente bien dispuesta la explicación de la naturaleza del voto efectivo, así como se expresa en el artículo 25, en el que se trata la democracia directa, junto con conceptos como el referéndum, la iniciativa ciudadana, la consulta ciudadana, el plebiscito y la revocación de mandato, porque esta nueva forma de darle valor al voto es tan trascendente como cualquiera de las armas ciudadanas que se han explicado anteriormente.

A continuación transcribo la exposición de motivos, las formas de hacer ley y el mandato de las urnas, tal cual se presentó en la tribuna de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

Exposición de motivos

Si aún en estos días entendemos la importancia vital del voto en una sociedad democrática, debemos aceptar que ha sido impactado por las fuerzas del mercado, y que hoy, más que nunca, se halla en una crisis que cuestiona, de fondo el sistema electoral, y crea legitimidades falsas en los gobiernos que emanan de la competencia por el poder.

Tenemos que aceptar que el voto se ha venido convirtiendo, de diferentes maneras, y cada vez con más frecuencia, en otro artículo de mercado, sin mayor valor político para el sufragante que termina el proceso marginado de casi todas decisiones que se tomen en las más altas esferas del poder que ellos, las ciudadanas y ciudadanos construyeron con su voto.

Las ciudadanas y ciudadanos saben a ciencia cierta que el divorcio entre la gente de poder y ellos, anuló desde ya hace bastante tiempo toda influencia de la voluntad popular en el hecho de gobierno. Los mandatarios ejercen el poder sin la menor sombra del voto que los legitimó, y eso desalienta la presencia ciudadana en las urnas, por un lado, y por el otro alimenta la idea de que el voto, sin valor político, puede tener un valor mercantil, y convertirse en algo útil para quien lo comercia.

Además, resultaría absurdo ser omisos y echar de lado el inmenso gasto que la sociedad de este país hace en cada elección. La del 2012, según las autoridades electorales pudo haber costado algo así como 40 mil millones de pesos, y eso no es todo, el tamaño de la burocracia que emplean los organismos electorales requiere cada día de mayores espacios, de más presupuesto, de nuevos y más caros edificios, pero de ninguno de todos esos gastos ha logrado hacer creíbles las elecciones.

Ese hecho, ahora incontrovertible nos enfrenta a una muy visible crisis del voto, que pervertido, puede transformarse en una arma mortal en contra de la democracia. ¿Quién quiere comprar una elección? ¿Quién puede comprar una elección? Tal vez la mejor noticia sería decir que la respuesta a esas preguntas está en la revista Forbes, pero quizá no, muy posiblemente los dineros de los más oscuros intereses, respondan con más premura y dentro muy poco pretendan comprar una presidencia.

Dice Boaventura de Sousa Santos, el muy brillante sociólogo portugués, que una sociedad entra en crisis cuando existe un hombre tan pobre que tienen que venderse, y un hombre tan rico que puede comprarlo, si extrapolamos la frase bien podríamos aplicársela al voto, y decir como dice el mismo Boaventura, que se requiere reinventar la democracia.

Las ciudadanas y los ciudadanos muestran comicio tras comicio, mayor desprecio por el sufragio, y la pregunta frecuente es: ¿para qué votar? Saben, sin siquiera razonarlo, que su elección no tendrá ninguna influencia en el hecho de gobierno, y su frustración la traducen como una traición al mandato de las urnas, por lo que ahora entienden que vale más un voto comercializado, que un voto entregado a la nada. Hasta ahora la ley no les da ninguna otra opción.

Ya no queda tiempo, el mercado del voto se amplía, y los mercaderes ahorran para comprar el poder en trozos o completo. Municipios, y hay quien asegura que, hasta gubernaturas, han caído en manos de quienes compran elecciones, que cada vez cuestan más y cada día valen menos, dicho de otra forma, con palabras del londinense, Tony Judt: sabemos cuánto cuestan, pero no tenemos idea de lo que valen.

El problema como se puede ver, es profundo, pero su remedio está en nuestras manos. Para asegurar el desarrollo, para tener confianza en paz social, tenemos que buscar la forma de conseguir credibilidad y el enlace entre el quehacer político y el voto efectivo, es decir, que va a producir el efecto que la ciudadana o el ciudadano esperan, ese pequeño pero profundo ingrediente en nuestra democracia podría cambiar mucho lo que hoy parecen paradigmas inamovibles en nuestra sociedad.

La mayoría de las constituciones en el mundo tienen sus raíces en las grandes crisis económicas y sociales por las que atraviesan, o atravesaron, sus países. En México la peligrosidad de lo que ha sucedido en las elecciones se ha soterrado, se niega, pero eso no es suficiente para que desaparezca, por el contrario, el fenómeno se acrecienta y abre la posibilidad de que la sustitución de la democracia se consume al interior de un estado que sabe su mal y prefiere consentirlo para obtener tramos de poder

efímero, antes que crear diques que impiden su avance, e incluso su erradicación.

La ingeniería política que va construyendo la amenaza ya cuenta con todos los factores para tomar el poder. La creación de los candidatos independientes, que no obedecen a ideología pero que se convierten en sirvientes de intereses a veces inconfesables, mismos que financian campañas, que otorgan salarios, y que obligan obediencias, son realidades que requieren que frenen sus daños, ya.

La historia, siempre inoportuna pero siempre atingente, ha creado, con la construcción de esta Constitución Política de la Ciudad de México, el instrumento ad hoc para disipar nubarrones que anuncian una tormenta de dimensiones catastróficas sobre una democracia imperfecta, débil, vulnerable. La obligación es hoy para la tranquilidad del futuro.

Estoy seguro que las aportaciones de este pacto social otorgará a la mejor forma de vivir en la Ciudad de México, puede sumar esta propuesta que no asoma al beneficio de ningún partido político porque busca fortalecer al voto, del signo que sea, para devolver la credibilidad y la fuerza a la política, pero sobre todo restaurar el muy dañado tejido entrevera la vida del servidor público y la de la, y el ciudadanos por medio del voto efectivo, que amarrado al programa de gobierno que los candidatos deben presentar por ley, y que, por tanto, obligarían al mandatario electo a cumplirlo, es la razón de esta iniciativa.

Como se ha señalado, la efectividad del voto es esencial para revertir la tendencia perversa a la deslegitimación de los procesos electorales, debido a que las y los ciudadanos no encontramos que nuestro voto, una vez depositado en las urnas, tenga más valor que permitir el acceso al poder del candidato triunfador; quien una vez en el ejercicio del cargo puede incumplir, como frecuentemente sucede, la plataforma electoral del partido de la candidatura mediante la cual obtuvo el cargo, sin ninguna consecuencia.

Para corregir esta desviación del proceso democrático, es necesario diseñar un mecanismo constitucional que permita vincular el sentido del voto al programa de gobierno, para dar efectividad al sufragio. Por eso propongo que además de las características típicas del sufragio, es

decir, su carácter de universal, libre, secreto, directo, y obligatorio, se añade el concepto de efectivo, tanto para la elección de autoridades como para el ejercicio de la democracia directa.

En este sentido se propone adicionar al párrafo 2 del artículo 29 del proyecto de constitución para añadir como característica del voto la efectividad. Adicionalmente, se propone adicionar dicho numeral para establecer la garantía del derecho de los ciudadanos al voto efectivo y se define lo que deberá entenderse por garantía de efectividad del voto, como la vinculación efectiva entre plataformas electorales y programas de gobierno, planes, políticas y presupuestos.

Se acude al concepto de plataformas electorales, dado que éste es una figura jurídica del derecho electoral mexicano que tiene alcances importantes en el registro de candidaturas.

Adicionalmente, propongo adicionar los párrafos 1 y 4 del artículo 52 del proyecto, para incorporar el tema de la efectividad del voto a las funciones del organismo electoral local.

Con la finalidad de vincular la plataforma electoral con el programa de gobierno, propongo una adición al artículo 6 para que se establezca la obligatoriedad de que las plataformas electorales de los candidatos triunfadores sean la base para la elaboración de los programas de gobierno. Esto permitiría que la oferta política del partido y/o candidato, que se da a conocer durante la campaña y por la cual vota el ciudadano, tenga peso en la definición del programa con el que gobernará quien llegue al poder con el apoyo de la mayoría.

Vincular el voto con el programa de gobierno, mediante la incorporación de la oferta programática del partido y/o candidato al programa de gobierno, permitirá que el sufragio tenga efectividad no sólo como medio para acceder al poder, sino como un mecanismo mediante el cual el ciudadano puede realmente influir en el gobierno de su comunidad.

El proyecto de Constitución plantea como uno de sus temas centrales la planeación del desarrollo y vincula con el programa de gobierno de la ciudad y de las demarca-

ciones territoriales con el Plan General de Desarrollo y la política de finanzas públicas; sin embargo, es necesario completar el modelo de planeación con la efectividad del voto, pues este es el medio para acceder al ejercicio del poder público.

En este sentido, propongo adicionar al párrafo 4 del apartado A del artículo 20 del proyecto para establecer que los programas de gobierno deberán ser congruentes, en primer lugar, con la plataforma electoral del partido y/o candidato triunfador; y no solo con el Plan General y la política de finanzas públicas.

Además de la planeación, la democracia participativa es otra de las bases del modelo de gobierno propuesto en el proyecto de constitución. Para que la efectividad del sufragio abarque todo el proceso de elaboración, implementación y evaluación del programa de gobierno y de las políticas de los gobiernos local y de alcaldías, es necesario que la efectividad del sufragio se garantice también en la evaluación y en la rendición de cuentas de las autoridades respecto de los planes, programas, políticas y presupuestos; para lograrlo propongo adicionar los párrafos 1 y 2 del apartado A del artículo 31 para establecer que en estos procesos, se deberá observar la congruencia entre la plataforma electoral y los planes, programas, políticas y presupuestos.

El modelo de relación entre los poderes ejecutivo y legislativo que nos presenta el proyecto constitución debería incluir la posibilidad de si del análisis que haga el legislativo de los informes que le presente el ejecutivo se encuentra que el gobierno ha incumplido con los contenidos de la plataforma electoral con la que ganó la elección, el Congreso de la Ciudad puede votar una moción de censura o de interpelación al gobierno, según se trate gobierno de coalición o no, con los efectos jurídicos que se señalan en el proyecto. Para incorporar estas figuras, propongo adicionar los párrafos 1 del apartado A y 8 del apartado B, ambos artículo 39 del proyecto.

Por último, propongo adicionar el artículo 59 del proyecto de Constitución, para establecer que las alcaldías al elaborar su Programa de Gobierno deban observar la congruencia de éste con las plataformas electorales de los partidos políticos o candidaturas que postularon a quienes ocupen dichos gobiernos.

Evitar la privatización del agua y proponer un cauce coherente a las manifestaciones: un objetivo en la nueva Constitución

Héctor Hermilo Bonilla Rebutum*

La ley siempre es susceptible de interpretación. Esperemos que esta Constitución sea interpretada, cada vez más, por gente que desea proteger a la ciudadanía y no por los que pugnaron para proteger sus intereses particulares y dejaron rendijas para lograr sus fines.

Históricamente, todas las Constituciones nacen de un poder establecido. Pensar que la sociedad civil pueda imponer una Constitución en contra del poder establecido que la prohijó es una utopía. Si el grupo de Morena aceptó quedarse a pesar de esa circunstancia es porque cumplió con el deber de encontrar coyunturas –todo proceso político es coyuntural– para beneficiar a la sociedad civil. De no haber sido así, hubiéramos tenido la obligación de abandonar el proyecto, ya que de inicio era clarísimo que íbamos a estar totalmente acotados.

Las coyunturas estaban a la vista: las trayectorias de Porfirio Muñoz Ledo y de Alejandro Encinas en la

izquierda, la participación de Clara Jusidman, Olga Sánchez Cordero y Marcela Lagarde ahí presentes, amén de otros que participaron en el proyecto como Juan Villoro o Juan Ramón de la Fuente, por mencionar algunos. Dentro del PRD hay gente valiosa y gente siniestra, pero yo, que nunca he militado en ningún partido, puedo afirmar que sin dejar de reconocer que Morena es la opción, hay gente que se fue a Morena para tener un lugar que no tenía en el PRD.

Sé las consecuencias que acarrearán las líneas que acabo de escribir y las asumo. No estoy disculpando las fallas del PRD y voy a votar por López Obrador, pero me niego a perder objetividad. El grupo de Morena era el mejor por ser heterogéneo, porque a pesar de que el partido tenga intereses, se supeditaron a lo que pudiera ser mejor para la sociedad civil en su

conjunto. Los demás actuaron como bloque –era de esperarse– muchas veces; en ocasiones, deformando un buen texto original.

Para explicar mi percepción y mi participación iré de acuerdo con el viejo libro, de lo general a lo particular.

Hay 25 mil billones de dólares en *off shore*. La riqueza del mundo pertenece a diez millones de personas, es decir, 0.014% de la humanidad.

Las revelaciones sobre los “Panama Papers” y “Bahama Leaks”; allí y en “paraísos” similares se han establecido más de cuatrocientos mexicanos, entre políticos, empresarios, contratistas del moribundo Pemex, banqueros o financieros, seguramente socios de varios diputados constituyentes.

Las *patent boxes* permiten a empresas deducir de sus impuestos las ganancias derivadas de una patente,

* Diputado constituyente, integrante del grupo parlamentario de Morena.

acuerdos de doble tributación y “zonas económicas especiales”. El gobierno Mexicano ha pensado en instaurar esto en Tehuantepec, puerto Lázaro Cárdenas (¡cómo le caería al Tata el proyecto!) y puerto Chiapas.

Apple le da una buena mordida a su manzana: paga 0.005% de impuestos sobre sus ganancias y son la base del desarrollo intelectual de la humanidad del futuro. En este contexto, sabiendo que muchos diputados pertenecen o aspiran a pertenecer a esta floreciente cúpula mundial y son una impuesta mayoría, ¿qué pudimos hacer?

Hay logros, seguramente multicitados por los diputados de Morena, y frustraciones por lo que nos impidieron hacer. Yo, en lo personal, tenía dos objetivos: evitar la privatización del agua y proponer un cauce coherente a las manifestaciones.

En el caso del agua, una investigación de la revista *Proceso* y otras fuentes me revelaron que la privatización estaba echada andar desde hacía años. Pese a que ciudades como París o Berlín habían privatizado el agua desde hace 25 años, decidieron regresar el proceso a la gestión pública. Aun a sabiendas de esta circunstancia, se empezó a gestar la privatización, naturalmente a espaldas de la opinión pública. Datos escandalosos como el hecho de que en la red de abasto se pierde entre 20 y 40% del agua que se transporta o que la privatización en la Puebla “de Moreno Valle” repercutió en el alza de 400% en la tarifa. Logramos que se asentara “no se privatizará” y vimos que el gobierno contratará a las “compañías competentes” para el traslado, desazolve, etc., es decir, contrataciones a modo.

Respecto a las manifestaciones, leí en tribuna una “Carta abierta” que publiqué el 10 de octubre de 2013, la cual reproduzco a continuación.

Carta abierta

En vista de los últimos acontecimientos y ante la urgencia de reglamentar las manifestaciones, dados los resultados desastrosos para la sociedad en general y para los manifestantes en particular, es imprescindible buscar una solución liberal, no represiva.

El objetivo central de una manifestación es difundir sus demandas y exigir su justa resolución. Dentro del caos que genera el anonimato, aparecen los intereses creados más diversos disfrazados de principios, el vandalismo con pretensiones de heroicidad, la represión como aparente protección pública.

Se “gana la calle” porque no se tiene acceso a los medios de difusión y eventualmente se “toma” una cabina

o un micrófono para tratar de decir apresuradamente lo que necesita un discurso cavilado para hacerse entender.

Es imprescindible trasladar las manifestaciones a los medios.

Que éstos tengan la obligación de proporcionar un horario específico para dar cauce a las demandas obreras, campesinas, sociales, etc., y a grabar un testimonio de los funcionarios responsables de cada rubro, para que un concejo ciudadano, compuesto por personas solventes, moral, intelectual y económicamente, emitan una opinión objetiva sobre cada caso, y un tribunal colegiado, independiente que dictamine y otorgue la razón a quien la tenga.

“En la calle, codo a codo” es una reminiscencia llena de nostalgia.

La ciudad está desquiciada.

La televisión, la radio, la prensa, las redes sociales tienen la obligación de difundir y exhibir objetivamente los diferentes puntos de vista.

Todos tenemos la obligación de procurar la equidad social.

El rechazo al “Marchódromo” o “Manifestódromo” se va a revertir si la gente tiene la certeza de que por obligación todas las radiodifusoras, televisoras y sistemas de redes sociales van a transmitir sus demandas y van a obligar a las personas físicas o morales a comparecer ante un jurado proveniente de la sociedad civil autorizado para decidir quién tiene la razón, con las consecuencias que se deriven de sus actos.

Estos concejales, de probada solvencia moral, intelectual y económica, participarían de forma honoraria por un periodo relativamente breve para no ser afectados en su desarrollo personal.

El ejemplo más reciente es que los diputados de Morena, que no militamos en el partido, colaboramos durante ocho meses —cinco con los demás partidos— en la elaboración de la Constitución.

No pretendo que esto desaparezca el “tomar la calle”, pero estoy seguro de que si la población en general ve resultados en este procedimiento, va a optar por algo que redunde en beneficios reales, que las manifestaciones no se queden en un simple desahogo que sólo se traduce en inmovilidad.

La ley siempre es susceptible de interpretación, espere-mos que esta Constitución sea interpretada, cada vez más, por gente que desea proteger a la ciudadanía y no por los que pugnaron para proteger sus intereses particulares y dejaron rendijas para lograr sus fines.

Algunas propuestas para salir de la decadencia

David Campos*

Ante un panorama tan inquietante y con el propósito de animar el debate público, este ensayo aborda de manera sucinta cuatro temas clave de la agenda pública: un nuevo contrato social, la función del Estado, el desarrollo sustentable y el orden político, con sus respectivas propuestas de política pública, que serían la base de una posible salida a lo que aquí se considera la decadencia de nuestro tiempo.

Frente a la ola de indignación y violencia por la que atraviesa la sociedad global contemporánea, resulta sintomático que la discusión pública esté casi paralizada y falta de propuestas que postulen una alternativa al conservadurismo de derecha y de izquierda, la polarización social y la restauración del autoritarismo (Estados Unidos, Rusia, Filipinas, Venezuela, Turquía, Nicaragua).

Ante un panorama tan inquietante y con el propósito de animar el debate público, este ensayo aborda de manera sucinta cuatro temas clave de la agenda pública: un nuevo contrato social, la función del Estado, el desarrollo sustentable y el orden político, con sus respectivas propuestas de política pública, que serían la base de una posible salida a lo que aquí se considera la decadencia de nuestro tiempo.

Se trata de una agenda de corte liberal que reivindica la ampliación de las libertades civiles con un enfoque de derechos y responsabilidades, además de señalar la relación entre el mercado, la sociedad y el Estado como uno de los debates fundamentales de la actualidad y base esencial para configurar una posible alternativa de desarrollo.

La premisa de la discusión propuesta es que los mercados están inmersos en instituciones sociales y deben servir a la sociedad, no al contrario, y que las instituciones públicas deben regular la economía de mercado en función del interés general para propiciar las libertades civiles y garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos.

De este modo, se procura contribuir en lo posible a plantear soluciones que permitan superar la desigualdad social y regional que caracteriza al mundo globalizado, así como el estancamiento del crecimiento económico y la productividad, con el consecuente descenso del

ingreso real y la transformación radical de la esfera del trabajo. Estas mutaciones de carácter social, económico y tecnológico están en la raíz del desencanto planetario, los extremismos políticos y religiosos y en el discurso de la antipolítica que acompaña la descomposición social y moral.

El primer asunto de la agenda pública es la necesidad de acordar un nuevo contrato social que restablezca el sentido de la política, entendida como la reconciliación de valores e intereses diferentes en la búsqueda del interés y los objetivos comunes. Sin embargo, en un entorno global dominado por la profundización de la desigualdad social, el bajo crecimiento, el desempleo estructural y el recrudecimiento de la violencia (física y verbal), se requiere efectuar una transformación de gran alcance, como la que aquí se esboza, para recuperar el sentido de comunidad y la confianza que están en la base de las sociedades funcionales.

* Egresado del Colmex. Relaciones Internacionales.

La crisis fiscal del Estado de bienestar también explica la ruptura de las redes de interdependencia, solidaridad y obligación mutua, debido a la limitada capacidad de crear bienes, servicios y espacios públicos, ante lo cual se fragmenta la sociedad, pierde cohesión y se extravía la consideración elemental de la “otredad”, llámese inmigrantes o marginados.

Igualmente decisiva ha sido la transformación del mundo del trabajo y la incapacidad que tiene una amplia mayoría de realizar una contribución retributable que no sólo asegure medios suficientes de subsistencia, sino la dignidad y la autoestima de la persona. Se acabaron, por siempre, los empleos fijos y las carreras ascendentes. Hoy predominan los empleos por hora, el autoempleo y el trabajo a distancia, además del enorme escollo que en algunas sociedades en desarrollo representa la informalidad asociada con el clientelismo, el crimen organizado y la improductividad.

La redefinición de la esfera del trabajo y el ingreso dignos son entonces condiciones necesarias, aunque no suficientes, para consolidar un piso social básico y recuperar la confianza y el sentido de comunidad. Así, la consolidación de tendencias emergentes como el desarrollo de la economía colaborativa o compartida (Uber, Airbnb, *crowdfunding*), el fomento de la atención personalizada en el sector de los servicios, el empleo en las industrias creativas, así como la garantía de acceso general a las tecnologías de la información representan alternativas para la generación de empleo y la inclusión social.

El replanteamiento de la política social con un enfoque de igualdad de acceso a las oportunidades también es indispensable para renovar el contrato social. El bienestar básico y los servicios públicos de calidad deben distribuirse en función de las necesidades y no exclusivamente por las contribuciones y la pertenencia a grupos o clases sociales.

Ahí reside la trascendencia de las políticas de redistribución que reduzcan la desigualdad en el ingreso para ampliar el acceso a bienes materiales y servicios que eleven la calidad de vida y las capacidades del capital humano. Destaca la relevancia de las políticas públicas de salud y educación universales, de programas dedicados a la infancia como el *Sure Start* en el Reino Unido y su equivalente en Estados Unidos (*Head Start*), así como la seguridad de un ingreso básico para los mayores de edad, la cual se ampliaría más adelante a otros segmentos sociales hasta convertirlo en universal.

Con el propósito de fomentar la cohesión social, se propone un servicio civil de cuatro meses para los jóvenes de 17 a 23 años, de modo que las instituciones educativas y las organizaciones del sector social compitan por su contratación y ellos participen en programas sociales a cambio de

fondos públicos que permitan otorgarles un salario mínimo (Schmitter y Trechsel, s/f; Cramme, Diamond y McTernan, 2013; Thelen, 2014; Atkinson, 2015).

La estancia podría prolongarse por un año al finalizar el cuatrimestre inicial, y se agregaría un bono al ingreso mínimo financiado con fondos públicos, bono canjeable en instituciones educativas y con una validez de diez años para su utilización.

Iniciativas como la anterior no sólo garantizarían la adquisición de la valiosa experiencia de trabajo inicial, sino una convivencia entre jóvenes de distinta extracción social que promueva valores como la tolerancia y el respeto, esenciales para un nuevo contrato social, con elementos de una identidad común entendida como un conjunto de normas e intereses compartidos.

La viabilidad presupuestal de iniciativas clave para reconstruir el contrato social exige un replanteamiento de la política fiscal que parta de su justificación en términos de eficiencia económica y justicia social, lo cual remite al segundo tema de esta agenda de discusión: la función activa y de facilitación del Estado.

El agotamiento del modelo neoliberal reivindica la función histórica del Estado en la construcción de la nación, sobre todo en países en desarrollo, así como su papel estratégico en la provisión de la estructura y el marco jurídico en que se desenvuelven los mercados. Al no haber un sustituto de las virtudes económicas del mercado en la asignación eficiente de recursos, el Estado debe identificar y revertir los efectos disruptivos y polarizantes del capitalismo global para desarrollar una función activa en la distribución de los beneficios y las ganancias del mercado, la cual debe ser acompañada por la garantía de los derechos de propiedad y, en general, de la vigencia del Estado de derecho.

Se trata de que el Estado activo despliegue una oferta de factores estratégicos como infraestructura básica, capital humano y bienes productivos; de que desarrolle una política industrial enfocada en la innovación, la productividad y la competitividad; una planeación y coordinación entre los sectores público y privado (como las asociaciones públicas y privadas); el fomento de la inversión en ciencia y tecnología, la educación y el aprendizaje a lo largo de la vida, y el desarrollo de la fuerza laboral con una capacitación continua. Así sucede, con sus matices, en países con Estados benefactores como Estados Unidos, China, Corea del Sur y Finlandia.

Por encima del fomento económico, el Estado debe desarrollar instituciones que den sentido y seguridad a la vida de las personas y las familias más allá de los mercados competitivos. En el ámbito del trabajo, debe asumir la

responsabilidad de elevar el poder de negociación de los trabajadores mediante instituciones que permitan mejorar la posición de los empleados, certificar sus habilidades laborales, ampliar su capacitación y tener voz en las empresas.

Las instituciones públicas también tendrían la función de elevar el poder de los consumidores a través de agencias como el *Citizens Bureau* en el Reino Unido que, si bien ha venido a menos, asesora a los ciudadanos en trámites civiles y controversias jurídicas, con lo cual no solamente se eleva la calidad de vida, sino el poder adquisitivo, y así se garantiza el ejercicio de derechos y libertades.

Todo lo anterior implica una política fiscal compatible con estas funciones. En particular, una tributación progresiva que reduzca los amplios diferenciales en el ingreso con impuestos a la propiedad, la riqueza, la herencia, las donaciones y la propiedad intelectual, además de padrones de contribuyentes fiscales de carácter público¹.

El modelo de desarrollo que correspondería al esquema propuesto de regulación de las relaciones entre el mercado, la sociedad y el Estado es la noción avanzada de desarrollo sustentable.

Este es el tercer tema de la agenda de discusión propuesta para trascender la noción tradicional de conciliar las variables económicas y ambientales mediante otra sustentada en la integración de ambas, con la variable social como base de una competitividad fundada en las tecnologías limpias, una economía baja en emisiones de carbón, así como el impulso de la producción y el consumo sustentable.

El desarrollo sustentable implicaría una larga transición y ajuste de las prioridades económicas y la función regulatoria y de fomento del Estado. Ejemplos de esto serían la planeación urbana y la gobernanza de las megaciudades con criterios de sustentabilidad ambiental, la activación del mercado de bonos de carbono, la conectividad terrestre basada en el transporte público sustentable y la gestión sustentable del agua.

El cuarto tema se refiere al orden político propicio para dirigir esta transición a un nuevo contrato social y al papel del Estado en el marco de un modelo de desarrollo sustentable. Posiblemente, la clave para que la democracia liberal sea capaz de orientar esta transformación es la configuración de un gobierno con la legitimidad y el mandato suficientes para impulsar, por ejemplo, el cambio de la política fiscal, una gobernanza moderna y la sustentabilidad del desarrollo.

¹ Es significativo que México sea el único país de la OCDE en el que las declaraciones de impuestos no son públicas (Lustig *et al.*, 2010).

Se trata de robustecer la legitimidad de la democracia y sus gobiernos con iniciativas que contrarresten tendencias contemporáneas como la creciente influencia del poder privado en el mundo de la política, el poder de veto de intereses particulares y la corrupción política (Fukuyama, 22 de noviembre de 2011).

Algunas medidas inmediatas serían establecer un límite a las aportaciones financieras de militantes y adherentes a los partidos políticos y sus campañas electorales y prohibir cualquier otro financiamiento privado, elaborar listas electorales abiertas en las que el votante pueda modificar el orden de los candidatos propuestos por los partidos (con la opción de descartar a todos), la reelección de los legisladores y alcaldes condicionada por la elevación progresiva en el margen de votos obtenidos en cada reelección, la compactación de la representación en el Congreso, foros deliberativos integrados por ciudadanos elegidos al azar y con un entrenamiento básico para discutir temas específicos de la agenda nacional, ferias ciudadanas temporales con acceso a funcionarios públicos locales para la tramitación inmediata de asuntos oficiales, así como eliminar la propaganda gubernamental, excepto la que concierne a asuntos de salud pública y protección civil.

En suma, esta agenda liberal propone confrontar las profundas mutaciones y la decadencia de nuestro tiempo para romper el triángulo de bajo crecimiento, pobreza y desigualdad, no con la intención de buscar un regreso al (des)orden anterior, sino para discutir y configurar una sociedad más justa y de libertades y un futuro sostenible (Bourguignon, 2004).

Referencias

- Schmitter, P. C. y Trechsel, A. H. (Eds.) (s/f). "Green Paper on the Future of Democracy in Europe for the Council of Europe".
- Cramme, O.; Diamond, P. y McTernan, M. (Eds.) (2013). "Progressive politics after the crash. Governing from the left", Policy Network, I. B. Tauris.
- Thelen, K. (2014). *Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity*. Cambridge University Press.
- Atkinson, A. (2015). *Inequality: What Can Be Done?* Harvard University Press.
- Lustig, N. *et al.* (2010). *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Fukuyama, F. (2011, 22 de noviembre). "Oh for a democratic dictatorship and not a vetocracy", *Financial Times*.
- Bourguignon, F. (2004). *The Poverty-Growth-Inequality Triangle*. World Bank.