

Hacia una  
constitución  
para la  
**CIUDAD DE MÉXICO**



Hacia una  
constitución  
para la  
**CIUDAD DE MÉXICO**

Hacia una  
constitución  
para la  
**CIUDAD DE MÉXICO**



PRESIDENCIA DE LA COMISIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

**Senador Mario Delgado Carrillo**

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

**Mtro. José Omar Sánchez Molina**

SENADO DE LA REPÚBLICA

COORDINACIÓN DE LA PUBLICACIÓN Y CUIDADO DE CONTENIDOS

**Lic. Jimena Güémez Híjar**

SENADO DE LA REPÚBLICA

COMISIÓN DE BIBLIOTECA Y ASUNTOS EDITORIALES

**Senador Adolfo Romero Lainas. Presidente**

**Senadora Marcela Guerra Castillo. Secretaria**

CUIDADO DE CONTENIDOS

**Ricardo Hernández Montes de Oca**

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM

EQUIPO DE ORGANIZACIÓN

**Daniel Andrés Sibaja González**

SENADO DE LA REPÚBLICA

DERECHOS RESERVADOS 2016

SENADO DE LA REPÚBLICA

LXIII LEGISLATURA

SE AUTORIZA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL DE LA PRESENTE OBRA, SEA CUAL SEA EL MEDIO (ELECTRÓNICO, MECÁNICO O DIGITAL), OTORGANDO EL CRÉDITO CORRESPONDIENTE.

Esta publicación es el resultado del esfuerzo realizado para el Foro “Hacia una Constitución para la Ciudad de México”, organizado por la Comisión del Distrito Federal del Senado de la República, el Instituto Nacional Electoral y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

El mismo se llevó a cabo en el antiguo Palacio de Xicoténcatl el 9 de febrero de 2015. Durante la inauguración se contó con la presencia del senador Miguel Barbosa Huerta, presidente del Senado de la República; el doctor Pedro Salazar Ugarte, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; el doctor Lorenzo Córdova Vianello, consejero presidente del Instituto Nacional electoral; el senador Mario Delgado Carrillo, presidente de la Comisión del Distrito Federal; la senadora Mariana Gómez del Campo Gurza, secretaria de la Comisión del Distrito Federal; la diputada Aleida Alavez Ruiz, secretaria de la Comisión del Distrito Federal, y el licenciado Porfirio Muñoz Ledo, comisionado para la reforma política del Distrito Federal.

La conferencia magistral estuvo a cargo del doctor Roberto Gargarella y durante el día se realizaron tres mesas de diálogo:

- Constitucionalizar en el siglo XXI: hacia una Asamblea Constituyente para el Distrito Federal.
- Los derechos humanos en una constitución de vanguardia.
- ¿Cómo organizar los poderes para garantizar la inclusión, la libertad y la democracia.

En el presente trabajo se encontrarán los trabajos de lo que cada ponente expuso durante el Foro.

Agradecemos la colaboración del senador Fernando Herrera Ávila, quien era presidente del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

## PRÓLOGO

**Porfirio MUÑOZ LEDO** 17

## PRESENTACIÓN

La reforma política del Distrito Federal una oportunidad para tener una reforma ciudadana

**Mario DELGADO CARRILLO** 27

La reforma política del Distrito Federal que queremos

**Mariana GÓMEZ DEL CAMPO GURZA** 35

Una oportunidad que no debemos dejar pasar

**Pedro SALAZAR UGARTE** 39

Presentación

**Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO** 43

## CONSTITUCIONALIZAR EN EL SIGLO XXI: HACIA UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL

Reflexiones sobre la justificación de una Constitución para la Ciudad de México

**José María SERNA DE LA GARZA** 53

Reflexiones y propuestas para la realización del constituyente de la Ciudad de México

**Ignacio MARVÁN LABORDE** 63

Participación del doctor Diego Valadés  
**Diego VALADÉS** 69

## **LOS DERECHOS HUMANOS EN UNA CON- STITUCIÓN DE VANGUARDIA**

Los derechos humanos en la Constitución de la Ciudad  
de México

**Mónica GONZÁLEZ CONTRÓ** 81

Los derechos humanos en la (futura) Constitución del  
Distrito Federal

**Miguel CARBONELL** 99

Derechos exigibles

**Leticia BONIFAZ ALFONZO** 115

## **¿CÓMO ORGANIZAR LOS PODERES PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN, LA LIBERTAD Y LA DEMOCRACIA?**

El necesario rediseño institucional de la Ciudad de México

**Armando HERNÁNDEZ CRUZ** 129

La (re)fundación de la comunidad política local y su diseño  
institucional

**Alejandro MADRAZO LAJOUS** 143

Elementos para el diseño constitucional del sistema de justicia

**Julio RÍOS FIGUEROA** 151

# PRÓLOGO

Porfirio MUÑOZ LEDO

La lucha por la autonomía de la Ciudad de México ha sido motivo de intensos procesos de debate y discusión a lo largo de la historia nacional. Representa uno de los capítulos fundamentales de la inconclusa democratización del país.

El camino ha sido prolongado habida cuenta de la herencia y arraigo de estructuras verticales y centralizadas en el ejercicio del poder político de la Ciudad. Como otras grandes capitales del mundo, ésta ha tenido un carácter dicotómico: por una parte, ha sido el centro del control territorial, administrativo, económico, cultural y religioso de todo el país y por la otra, se trata de una comunidad viva y con personalidad propia que ha mostrado, en repetidas ocasiones, su carácter libertario.

Sobre los restos de México-Tenochtitlan —que llegó a ser la ciudad más importante del continente americano— se establecieron los poderes de la Nueva España. Los Ayuntamientos fueron, en muchos sentidos, la expresión política de sus habitantes. De ahí la relevancia del movimiento encabezado en 1808 por el síndico Francisco Primo de Ver-



## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

dad para devolver la soberanía a la población cuando el rey español fue capturado por las tropas francesas. Aliciente incontrovertible rumbo a la independencia nacional y la autonomía de la ciudad.

En los albores del México independiente, la República optó por la creación de un Distrito Federal sometido políticamente a los poderes nacionales que aquí establecieron su sede. A pesar de las ideas contrarias expresadas en los diversos procesos constituyentes en los que se abogó por otorgar plenos derechos a sus ciudadanos, esa sujeción prevaleció bajo muy diferentes formas jurídicas hasta el último tercio del siglo XX.

Finalmente fue un desastre natural, el terremoto de septiembre de 1985, el que detonó la movilización y organización de la sociedad, así como la apropiación de su territorio y del destino político de los habitantes de la ciudad.

La creación de la llamada Asamblea de Representantes en 1986, la reforma al artículo 122 de la Constitución Federal en 1993, el establecimiento del Estatuto de Gobierno en 1994 y las reformas de 1996 que reconocieron a la ciudadanía el derecho de elegir a sus autoridades, marcaron, además, el comienzo de la transición democrática en México.

A partir del año 2000 se presentaron nuevos proyectos que proponían alcanzar la plena autonomía de la Ciudad, como el que presentó la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Más tarde, en 2001, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) propuso una iniciativa que sumó el 96% de los votos en la Cámara de Diputados y finalmente naufragó en el Senado. Posteriormente, la Comisión Ejecu-

## PRÓLOGO

tiva de Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA) formuló una propuesta en 2007, y en 2010 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal presentó una nueva iniciativa que también fue frenada en el Congreso de la Unión.

Con todo, la recurrencia del voto mayoritario a favor de los gobiernos de izquierda y de oposición al gobierno nacional durante los últimos 18 años, así como las libertades relativas de las que ha gozado la Ciudad, le han permitido posicionarse como un polo democrático determinante en el equilibrio político del país y como un espacio privilegiado para el ejercicio de derechos y libertades.

No obstante, la ausencia de un marco jurídico que reconozca y desarrolle dicha autonomía, ha generado problemas concretos como la disminución de los derechos políticos de sus habitantes, la subordinación jurídica de los órganos locales respecto de los poderes federales, la asignación presupuestal inequitativa de recursos federales respecto de las demás entidades y el menoscabo de las competencias de las autoridades locales que no han favorecido el pleno desarrollo de la ciudad.

Durante los últimos años se ha desplegado un nuevo esfuerzo para lograr el reconocimiento de nuestro derecho a promulgar una Constitución propia de la Ciudad que sería el inicio de un conjunto de transformaciones políticas y administrativas de gran calado que consolidarían un régimen democrático, ampliamente soportado en la participación ciudadana, que fortalezca las instituciones locales, mejore la calidad de la gestión pública e incorpore la carta de derechos más avanzada.

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

La iniciativa presentada por el jefe de gobierno del Distrito Federal, doctor Miguel Ángel Mancera, en 2013, sintetizó los empeños de las fuerzas políticas locales en la materia y representó un punto de inflexión para la concertación de acuerdos nacionales que favorecieron la aprobación del dictamen de reforma política del Distrito Federal en el Senado de la República el 28 de abril de 2015, cuya minuta se envió a la Cámara de Diputados y se encuentra pendiente de discusión y aprobación.

Este libro ofrece una compilación de conceptos planteados durante el foro “Hacia una Constitución para la Ciudad de México”, organizado por el Senado de la República y celebrado en febrero de 2015. Representa un insumo valioso para enriquecer el debate y favorecer la construcción de propuestas en relación con los procesos que derivarán de la reforma al artículo 122 constitucional.

La Comisión para el Distrito Federal, encabezada por el senador Mario Delgado, tuvo un gran acierto en congregar a un número significativo de especialistas en la materia como José María Serna de la Garza, Ignacio Marván Laborde, Mónica González Contró, Miguel Carbonell, Leticia Bonifaz, Armando Hernández Cruz, Alejandro Madrazo, Julio Ríos y Diego Valadés, para disertar en torno al proceso constituyente, la elaboración de la carta de derechos y la organización de los poderes locales.

Estas memorias reúnen reflexiones sobre temas cruciales de la reforma política, tales como la relevancia que tendrá una Constitución de la Ciudad de México para contribuir al fortalecimiento del federalismo, así como la necesidad de refundar el pacto social a través de los consensos que

## PRÓLOGO

expresarán los compromisos a largo plazo de la comunidad política en la capital.

Se considera que la adopción de esa Constitución será el corolario de las reformas por las que ha atravesado el estatuto jurídico de la capital desde hace treinta años; pero que, sin duda, será también un acto fundacional. Se resaltó la exigencia de que el proceso constituyente incorpore ampliamente la participación ciudadana en sus diferentes fases.

Se planteó la pertinencia de que la Constitución de la Ciudad, por su trascendencia política e histórica, sea ratificada mediante referéndum para fortalecer su legitimidad.

Existe una señalada coincidencia en que los derechos humanos son la mejor forma de expresión de los valores de un sistema democrático, por lo que se expuso una lista de derechos que deben considerarse para la redacción del texto constitucional, así como el establecimiento de garantías eficaces para su exigibilidad.

Se reflexionó sobre la importancia de que la reforma política recoja las necesidades y aspiraciones de la población en armonía con los intereses nacionales, independientemente del contenido del estatuto de capitalidad que se acuerde con la federación. Se coincidió también en que para responder a dichos requerimientos debe conformarse un constituyente *ad hoc* y que, en el diseño de las futuras instituciones locales debe reflejarse la pluralidad y diversidad de la sociedad capitalina, incluyendo a los pueblos y barrios originarios en la toma de decisiones de gobierno.

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

Igualmente, se expuso la necesidad de contar con un diseño constitucional basado en la rendición de cuentas, la autonomía del Poder Judicial, la división de poderes, la profesionalización de la administración, la horizontalidad de las estructuras políticas y administrativas y el reconocimiento de los derechos de los trabajadores.

El consenso más destacado es en el sentido de que la sociedad debe apropiarse del proceso de reforma política y así arribar a una Constitución, cuyo soporte fundamental, sea la voluntad general. También resalta que las conquistas alcanzadas en la ciudad deben retomarse y ratificarse en el texto constitucional para atender el principio elemental de la progresividad.

Se insistió también en que esta reforma quedaría inconclusa si no se establecieran los mecanismos adecuados y suficientes para encauzar la energía ciudadana mediante la creación de figuras de democracia directa y participativa, así como la incorporación de las organizaciones y grupos sociales en los trabajos de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

Asimismo, que el monopolio gubernamental en la toma de decisiones públicas debiera ser superado mediante la consolidación del carácter cosmopolita de la Ciudad para garantizar cabalmente las libertades públicas, promover la convivencia en la diversidad social y potenciar el desarrollo político y humano de sus habitantes.

Nos congratulamos por los acuerdos y coincidencias que nos han permitido avanzar en la conquista de esta reforma que está a punto de culminar en su primera etapa. Esperamos que, con el concurso de los esfuerzos plurales

## PRÓLOGO

y con la buena fe de todos los actores políticos y sociales, podamos diseñar y materializar el modelo de ciudad al que aspiramos.

Sin duda el presente trabajo, por la claridad que ofrece, contribuirá a la consulta y análisis en la materia. Estamos seguros de que una parte considerable de los planteamientos que en él se expresan, se verán reflejados en la Constitución de la Ciudad de México, la cual anhelamos que se concrete en los próximos meses y que, encuentros como éste, se repitan en todas las etapas de este relevante proceso que a todos nos convoca.

# PRESENTACIÓN

**Mario DELGADO CARRILLO**  
**Mariana GÓMEZ DEL CAMPO GURZA**  
**Pedro SALAZAR UGARTE**  
**Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO**

# LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL UNA OPORTUNIDAD PARA TENER UNA REFORMA CIUDADANA

Mario DELGADO CARRILLO

La reforma política del Distrito Federal, como asignatura pendiente, ha sido entendida como una reforma que interesa sólo a los partidos políticos y que ha estado alejada de los intereses de la ciudadanía.

En los últimos años hemos visto que las más importantes reformas constitucionales en México han dependido del impulso social y de la fuerza de las organizaciones sociales y cívicas para cambiar un estado de cosas que el país en su conjunto considera necesario modificar. Así ocurrió con la reforma en materia de transparencia de 2002, con la de derechos humanos de 2011, con la de víctimas del delito de 2013 y con otras más que están por materializarse. Se trata de reformas, que podríamos denominar “reformas vivas”, que responden a la visión de ciudadanos y su empoderamiento de los asuntos públicos de interés general, que contribuyen al bienestar común.

Sin embargo, la reforma política del Distrito Federal sigue en el laberinto de su soledad, contradictoria, latente y en vaivén. Viva y en expectativa en la medida en que



## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

sigue pendiente de aprobación, pero agotada y detenida en la medida en que es una reforma política basada en los intereses de los partidos políticos y sus representantes partidistas, enclavada en lo electoral, cerrada al debate y sujeta a la coyuntura de la negociación política.

La reforma ha carecido de una visión de Estado, de una visión de carácter primordial para el ejercicio de los derechos humanos de los habitantes de la capital del país. Que busque un nuevo arreglo institucional para que la capital de los mexicanos y mexicanas desarrolle sus mejores potencialidades, mediante un proceso constituyente ciudadano originario que dote de una Constitución de vanguardia que sienta las bases del ejercicio efectivo de los derechos humanos y establezca una estructura de gobierno austera, pero fuertemente comprometida con el respeto de la ley y los principios democráticos.

No hemos tenido la capacidad suficiente para advertir que la reforma política del Distrito Federal es en realidad una reforma social, de alta significación ciudadana.

Si bien, es un problema de eficiencia en la forma en que los representantes populares hemos estado comunicando la reforma, también es cierto que los objetivos que plantea se quedan cortos y no tienen los alcances suficientes para motivar por sí misma su vitalidad, transformarla en lo que denominamos una “reforma viva”.

Por un lado, se trata de una reforma federalista que impactará a todo el país, porque para su aprobación se requiere del concurso del poder constituyente, en el que participan las demás entidades federativas. Siempre se ha pensado que es una reforma local, relativa sólo al Distrito

LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL UNA  
OPORTUNIDAD PARA TENER UNA REFORMA CIUDADANA

Federal, cuando su aprobación permitiría que la capital de todos los mexicanos crezca y con ello crezca el país.

Hay que recordar que impacta el territorio donde se asientan los poderes federales pero también a toda la Nación porque se trata de la capital del país, de una entidad federativa cuyo nombre será la Ciudad de México, sede de los poderes federales (ya no más el Distrito Federal), que forma parte de la Zona Metropolitana del Valle de México y que en lo interno distribuirá competencias entre los niveles de gobierno de la Ciudad, entre el gobierno central y las nuevas alcaldías, en un modelo de mayor representación electoral.

Y es aquí donde la reforma comienza a quedarse a corta. Al reformular el modelo de gestión de las alcaldías para su supuesta mayor eficacia, la reforma vuelve a separar lo político de lo administrativo (en la Colonia como representantes del rey y como representación territorial), y las regresa al escenario de lo político concentrándose sólo en repartir el poder a su interior, descuidando el mejoramiento de la gestión administrativa para una mejor prestación de los servicios públicos. Lo instrumental —la representación electoral— lo estamos convirtiendo en sustancial y lo esencial —un gobierno de calidad— deviene secundario.

En este campo debemos trabajar fuertemente para que alcancemos un modelo de alcaldías que mejore la representación entre las fuerzas políticas, pero que sobre todo fortalezca la capacidad de gestión de las alcaldías y que evite el posible desencanto de la ciudadanía al ver cómo —otra vez— se distribuye el poder pero no se hace nada serio por brindar mejores servicios públicos.

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

Mayor representación al interior de las alcaldías es necesaria, pero debe también acompañarse de mayor autonomía de gestión e inclusive de personalidad jurídica y patrimonio propios, a fin de que esa representatividad no sea estéril si se mantiene la incapacidad gubernamental, ante las limitantes del gobierno que enfrentarían los alcaldes si no cuentan con mayores capacidades administrativas, más fuertes que las actuales.

En este aspecto, debe ser una reforma que potencie las capacidades de las actuales delegaciones y no que reparta culpas. Una reforma que no sólo fragmente territorialmente las alcaldías al interior, sino que las renueve en un plan de acción ambicioso, urbano, metropolitano, que comience desde abajo y lleve las necesidades hacia arriba. Y ése es otro de los aspectos en los que esta reforma se queda corta. La visión de una democracia que va de arriba para abajo, cuando debería ser al revés.

Al haber estado estancada en la lógica electoral y política se ha perdido de vista la importancia de una reforma que debe traer beneficios tangibles para los ciudadanos de la capital del país, quienes ven día con día una brecha más amplia entre modernidad ciudadana y anquilosamiento gubernamental.

La reforma política de la Ciudad de México es una reforma de la Ciudad y de sus ciudadanos. No es una reforma más, no se le debe dar trato de otra reforma legal, puesto que se trata de una fundacional, en la que el poder constituyente se manifiesta en dos momentos, *ex ante* y *ex post*.

*Ex ante* mediante un poder constituyente ciudadano que redacte un proyecto de Constitución para la Ciudad de México. Y *ex post* porque ese proyecto debe ser sometido a apro-

LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL UNA  
OPORTUNIDAD PARA TENER UNA REFORMA CIUDADANA

bación y ratificación del pueblo, cuando surja la Constitución y cuando se pretenda reformar, porque es el único titular de la soberanía en la ciudad.

En el primer caso, *ex ante*, si bien la reforma depende de la concurrencia de poderes constituidos y del poder constituyente permanente para su aprobación, no puede permitir que sean los poderes constituidos los que hagan las veces de poder constituyente volviendo nugatorias las atribuciones de dichos poderes originarios.

Además, proceder de esa manera acentuaría la falta de legitimidad de un proyecto que no es un proyecto de los partidos políticos —instituciones con los más bajos niveles de legitimidad en el país—, sino de la ciudadanía. Ante la falta de legitimidad no se puede responder con la misma fórmula de siempre, ya que lo necesario es abrirse para dar paso al empoderamiento ciudadano que conduzca en su totalidad este proceso constituyente.

El proyecto constitucional debe ser, además, sometido a referéndum. Diversas partes del mundo han tenido procesos ciudadanos en los que se conducen actos fundacionales o constituyentes, se deciden cuestiones políticas fundamentales y se someten temas altamente controvertibles a referendos y plebiscitos. Lo anterior porque el derecho a la participación política y ciudadana es hoy el derecho político más importante, el que da sentido a la idea de democracia y vida política, con mucha mayor intensidad en las ciudades y zonas metropolitanas.

La literatura da cuenta del cansancio y agotamiento de la democracia representativa mexicana y de la necesidad —que no es opción— de acudir a la democracia directa o

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

participativa. ¿Por qué no pensar y actuar decididamente para renovar el programa democrático que en su origen es un programa fundacional, que busca mejorar la calidad de vida de los mexicanos y de la Ciudad de México?

La historia constitucional muestra que la República Mexicana surge en 1824 precisamente por su rompimiento con la monarquía y la Colonia, en 1857 por su rompimiento con el centralismo y el conservadurismo, y en 1917 con la dictadura y la miseria populares. ¿Este proceso constituyente, el de la Ciudad de México, que nació hace 191 años, con qué estaría rompiendo y qué estaría fundando? ¿O se trata de una reforma política que es de la continuidad del estado actual de cosas, que paradójicamente nace desde lo inviable?

No podemos permitir que la reforma política de la Ciudad de México, esté basada en estrategias y negociaciones más que en principios y una visión de derechos humanos.

Al contar con una ciudadanía vanguardista, informada, participativa, negarle el derecho a la conducción del proceso constituyente sería no sólo una contradicción entre lo que efectivamente hacen los habitantes de la Ciudad de México todos los días y lo que debe esperarse en el orden jurídico. Además, sería una vulneración directa de sus derechos originarios de participar políticamente en los asuntos públicos, como lo reconoce la normatividad nacional e internacional, en un contexto de apertura, transparencia, diálogo sostenido e intercambio de ideas entre todos los actores ciudadanos.

En diciembre de 2015, el proyecto de regeneración urbana en Chapultepec fue sometido a consulta ciudadana. Un ejercicio inédito en la Ciudad y que da muestra de la

LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL UNA  
OPORTUNIDAD PARA TENER UNA REFORMA CIUDADANA

ruta que hay que seguir, ampliando sus alcances. La ciudadanía dijo que no. Y de eso se trata, precisamente, no de tomar en cuenta al pueblo, sino de someterse a él, porque él es el auténtico y único poder.

El tiempo de la negociación es el tiempo transitorio de las reformas, pero como hemos visto, sólo el impulso y las necesidades sociales son las que hacen de las reformas constitucionales y legales el signo y la acción de lo auténtico, de lo permanente, de lo legítimo, de lo que es interés y beneficio de todas y todos, de lo que vive y se nutre socialmente.

Participar en la vida de una ciudad, en sus barrios, en sus colonias, actuar como constituyente, proponiendo textos, discutiéndolos y aprobándolos mediante el diálogo, es uno de los derechos fundamentales.

En la Ciudad de México, ser constituyente, forma parte inherente de lo que es ser ciudadano.

# LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL QUE QUEREMOS

Mariana GÓMEZ DEL CAMPO GURZA

Cuando hablamos de reforma política para el Distrito Federal, muchas veces no dimensionamos la magnitud o relevancia de ésta. Para comprender mejor el tema, hagamos un breve repaso histórico por el que ha pasado nuestra Ciudad. Recordemos que en 1928 desaparecieron los municipios en el Distrito Federal, centralizando las funciones administrativas durante 60 años, hasta llegar a 1987, cuando se creó la Asamblea de Representantes y —por primera vez— se reconocieron ciertos derechos políticos a los capitalinos. Posteriormente, tuvieron que pasar 10 años (1997), para que los habitantes, mediante el voto, pudiéramos elegir diputados a los representantes de la Asamblea Legislativa y al jefe de Gobierno, con ello se abrió la puerta para que en el año 2000 eligiéramos en las urnas a los jefes delegacionales. Hace 190 años se creó el Distrito Federal, pero fue apenas hace 18 años que se comenzaron a reconocer nuestros derechos civiles y políticos; de ese tamaño es el retraso.

Al lograr que el Distrito Federal tenga autonomía, los capitalinos ya podremos opinar sobre las reformas a nuestra

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

Constitución, a través del órgano legislativo de la ciudad, con lo cual no sólo se nos reconocen nuestros derechos plenos como ciudadanos, sino que también se les da un trato igualitario a nuestros representantes legislativos; tal cual sucede en cualquier congreso local de los estados, en donde también son elegidos democráticamente, con la diferencia de que los asambleístas no podían hacer uso de esta representatividad al momento de opinar sobre una reforma constitucional.

En segundo lugar, necesitamos una reforma política que empodere y beneficie a la gente, que fortalezca a la democracia e incremente la participación ciudadana, que contrarreste las deficientes políticas públicas que han provocado que el Distrito Federal ocupe —entre 54 municipios estudiados— el lugar 33 por la calidad de vida, el lugar 41 por la satisfacción de servicios, y el lugar 38 por la satisfacción en el desempeño de los alcaldes, según el estudio “Las ciudades más habitables de México 2013” elaborado por el Gabinete de Comunicación Estratégica.

Necesitamos una reforma política que fortalezca a los órganos autónomos y que éstos se ciudadanicen, e incluso que se establezcan tres órganos autónomos más: uno que fomente la participación ciudadana y que permita dar certeza en materia del presupuesto participativo, uso de suelo y que genere espacios de diálogo, pues es fundamental que nuestra ciudad crezca, pero que este crecimiento sea planeado y ordenado, que vaya acorde a un proyecto de corto, mediano y largo plazo.

Otro órgano autónomo que se requiere en nuestra Ciudad es uno que evalúe el desempeño de la política social,



## LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL QUE QUEREMOS

a fin de que todos y cada uno de los apoyos sociales beneficie directamente a la población más necesitada y evitar que sean utilizados como coto de poder o control político. Por último, se debe señalar que necesitamos un órgano autónomo anticorrupción que dé resultados a la ciudadanía, que se coordine con el sistema nacional y que permita una clara rendición de cuentas.

Como capitalinos buscamos una reforma moderna que tenga verdaderos contrapesos al titular del Ejecutivo local y que la Asamblea Legislativa no sea simplemente una oficialía de partes en la que todo lo que desea el jefe de Gobierno es aprobado. Exigimos un contralor que vigile de cerca al titular del Gobierno de la ciudad y no que sea un empleado más.

Que las delegaciones, que en muchos sentidos se asemejan a feudos, se conviertan en alcaldías fuertes con concejos que sirvan de contrapeso y sean verdaderos actores de fiscalización. Además, es necesario que se establezca una nueva relación entre el jefe de Gobierno y los organismos político-administrativos, pues queremos terminar con la discrecionalidad que beneficia a los “amigos” del Gobierno del Distrito Federal.

Queremos una ciudad segura donde el Gobierno local no se lave las manos, por lo que el jefe de Gobierno nombrará al encargado de la seguridad pública y buscamos que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) apruebe ese nombramiento.

Requerimos también de un Consejo de Desarrollo Metropolitano con personalidad jurídica y patrimonio propios,

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

que tome decisiones en materia de movilidad, asentamientos humanos, medio ambiente, transporte, desarrollo urbano, protección civil y otros servicios.

Por lo que respecta a la ALDF, se requiere dotarla de facultades para reformar la Constitución Política de la Ciudad de México y que la Mesa Directiva y la Comisión de Gobierno sean rotativas, como ocurre en el Congreso de la Unión donde el PRD a pesar de ser minoría, hoy juega un rol trascendental.

De ese tamaño es la reforma política que requiere nuestra ciudad para que la ciudadanía pueda percibir los cambios de tener autonomía constitucional y que ello se vea reflejado en su día a día.

# UNA OPORTUNIDAD QUE NO DEBEMOS DEJAR PASAR

Pedro SALAZAR UGARTE\*

Las constituciones suelen ser producto de coyunturas excepcionales. Los grandes pactos constituyentes se verifican cuando culminan revoluciones, cuando muere un dictador, cuando una nación alcanza su independencia y así sucesivamente. En América Latina, por ejemplo, se aprobaron nuevas constituciones prácticamente en todos los países que transitaron a la democracia en los años noventa del siglo XX. Es el caso de Colombia en 1991, de Perú en 1993, de Argentina en 1994. Todas esas constituciones recogieron a las instituciones del modelo democrático constitucional europeo de posguerra: derechos humanos, división de poderes, tribunales constitucionales. Además fueron el producto de procesos constituyentes institucionalizados.

Años más tarde, después de crisis políticas muy intensas, se activaron procesos constituyentes en Venezuela en 1999, en Ecuador en 2008 y en Bolivia en 2009. Estas últimas constituciones dieron pie para lo que algunos han llamado “Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano” y que

\* Director. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

es un fenómeno muy complejo en el que se amalgaman tradiciones autóctonas con aspiraciones de justicia social y presidencialismos fuertes. Es interesante mirar esas experiencias porque los procesos constituyentes fueron muy abiertos y participativos, pero se aprobaron constituciones que han permitido sobrevivir al chavismo y el reeleccionismo indefinido de Rafael Correa y de Evo Morales.

En México hemos conservado a la constitución de 1917 pero la hemos modificado en más de 600 ocasiones a través de 225 decretos de reformas. Así que no hemos tenido un proceso de reconstitucionalización, pero sí uno de reformas permanentes. El saldo ha sido una constitución nacional deformada, confusa y plagada de contradicciones pero, al fin y al cabo, vigente. Algunas voces han propuesto convocar a un proceso constituyente y otras hemos recomendado reordenar y consolidar el texto actual pero hasta ahora ninguna de estas ideas ha cobrado la fuerza necesaria para convertirse en realidad. Ahora se abre una oportunidad para retomar el tema.

En los próximos meses asistiremos a un proceso constituyente muy interesante. Me refiero a la aprobación de la nueva constitución —hoy inexistente— de la Ciudad de México que ocupa la atención de quienes participan en este volumen. Como sabemos, la iniciativa constitucional será obra del jefe de Gobierno pero el resultado final será decisión de una Asamblea Constituyente integrada ex-profeso. Dicha instancia se integrará por 100 personas que provenirán de las siguientes fuentes: 60 electos de representación proporcional, 14 senadores, 14 diputados, 6 designados por el presidente y otros 6 designados por el jefe de Gobierno.

## UNA OPORTUNIDAD QUE NO DEBEMOS DEJAR PASAR

Así que el proceso quedará controlado por los partidos y los poderes constituidos, pero los ciudadanos podremos elegir a la mayoría de los integrantes de la Asamblea. Ésta es una buena noticia porque se creará un órgano expofeso para tan delicada tarea.

La aprobación de la Constitución de la Ciudad de México es una oportunidad para desencadenar una deliberación que trascienda las fronteras de la capital del país. Ese texto puede ser el modelo de constitución para el siglo XXI. Una constitución que traduzca en normas los ideales de igualdad, equidad, libertad, justicia y democracia y, al mismo tiempo, los arrope y garantice con un diseño institucional moderno y eficaz. Una constitución de derechos y, al mismo tiempo, de poderes equilibrados y efectivos. Si se logra esa ecuación, se sentarán las bases para repensar el modelo constitucional nacional que queremos y que necesitamos.

Es verdad que, como debe ser en una república federal, la constitución de la Ciudad debe ajustarse al marco de la constitución nacional, pero ese acomodo debe lograrse con originalidad. Lo peor que podría pasarnos es que el texto nuevo reproduzca los vicios y las tendencias que han deformado al marco constitucional actual. La apuesta debe ser la opuesta: que la Constitución de la Ciudad de México, por su estilo y contenido, sea un modelo que nos inspire para reordenar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ojalá.

# PRESENTACIÓN

Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO\*

El estatus constitucional del Distrito Federal ha sido tema de debate en diferentes momentos de nuestra historia. Su carácter como comunidad política soberana, integrante del pacto federal, ha sido interpretado mediante diferentes crisoles que expresan visiones políticas e incluso económicas de muy diverso tipo.

Si hacemos un breve repaso de algunos de estos momentos, puede dimensionarse el gran paso que se ha dado en 2016, primero con la promulgación de la reforma constitucional que reconoce la soberanía de la capital del país como una comunidad política, y el que próximamente se dará con la elección de los diputados constituyentes que redactarán la constitución de la Ciudad de México, como pacto fundacional para instituir las bases para la convivencia entre gobernados y gobernantes en la ciudad capital de nuestro país.

Recordemos que en el acta constitutiva de la federación mexicana de enero de 1824, se otorgaron facultades

\* Consejero presidente del Instituto Nacional Electoral.

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

al Congreso para que eligiera el lugar de residencia de los poderes federales. Con base en ello, en noviembre de ese año, el Congreso decretó que dichos poderes se establecieran sobre una superficie de dos leguas a partir del centro de la Ciudad de México (determinación similar a la que se tomó en Estados Unidos para fijar en el Distrito de Columbia la sede del Gobierno de ese país).

Los constituyentes de 1857, con una interpretación más robusta de lo que implica el federalismo, le otorgaron al Distrito Federal el mismo carácter de entidad fundadora del pacto federal que al resto de las entidades, y lo denominaron “Estado del Valle de México”. Sin embargo, aunque en el artículo 43 de esta Constitución se reconoció que el territorio donde residen los poderes federales representaba una comunidad política, autónoma y soberana, las recurrentes convulsiones políticas y la debilidad de las instituciones del siglo XIX, favoreció la interpretación de quienes sostenían los riesgos de que coexistieran dos poderes soberanos en una misma entidad, el federal y el local, y se inclinaron por suspender los derechos de soberanía al naciente Estado del Valle de México.

Pese a que esta suspensión artificial de los derechos políticos del Distrito Federal como comunidad política integrante de la federación carece de fundamentos doctrinales, el régimen municipal en la capital del país, vigente hasta la conclusión del porfiriato, disimulaba la supresión de los derechos políticos que en la práctica padecían los ciudadanos de la ciudad capital. Dicha supresión llegó a su punto máximo al término de la Revolución mexicana, cuando los constituyentes de 1917 extirparon el derecho de los ciuda-

## PRESENTACIÓN

danos del Distrito Federal para elegir al poder ejecutivo y legislativo locales, y únicamente se mantuvo por escasos 11 años, la elección de las ya desdibujadas municipalidades. Así, para 1928, la intención de consolidar el poder del Ejecutivo federal, que centralizó innumerables funciones y provocó múltiples adecuaciones institucionales en todo el territorio nacional, propició que la Ciudad de México quedara bajo el mando del presidente de la República, y que los ciudadanos de la capital se quedaran sin derechos políticos para gobernarse localmente.

Tuvieron que transcurrir casi 50 años bajo esta tutela y múltiples movilizaciones gremiales y estudiantiles para que en la reforma de 1977 se reconociera la importancia de la opinión de los ciudadanos de la capital en las decisiones políticas que los involucraban directamente, para que se incluyeran las figuras de referéndum y consulta popular en las leyes respectivas. La incesante politización y evolución organizativa de los habitantes del Distrito Federal a lo largo de medio siglo, se potenciaron con los sismos de 1985 y surgió una poderosa movilización social que, además de subsanar la parálisis gubernamental, marcó el inicio de un largo proceso de democratización de la Ciudad de México que después de casi tres décadas finalmente está próxima a consolidarse.

La creación de la Asamblea de Representantes en 1987, aunque sus facultades estaban acotadas a la emisión de bandos, ordenanzas, reglamentos de policía y de buen gobierno, incentivó debates públicos sobre diversas temáticas que claramente se enriquecieron la vida política y la democratización de nuestra ciudad. De ahí que los con-



## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

senos políticos que dieron lugar a las reformas electorales de 1994, y particularmente la de 1996, hayan ampliado las facultades decisorias de aquella Asamblea con lo cual se transformó en Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y posibilitaron que se instituyera la elección del primer jefe de Gobierno y de la primera Asamblea Legislativa del Distrito Federal en 1997.

Estos hechos sin duda fueron decisivos para la democratización de la vida política de la capital y el fortalecimiento de los derechos políticos de sus habitantes. Estas reformas y su instrumentación vigorizaron la vida electoral y la participación de los ciudadanos en la vida pública, por su parte, se estimuló con la Ley de participación ciudadana que en 1999 dio lugar a la primera elección vecinal en el Distrito Federal. Así fue como en 2000 se eligieron por primera vez, en una misma jornada electoral, al jefe de Gobierno, a la Asamblea Legislativa y a los titulares de la 16 demarcaciones territoriales, mejor conocidas como delegaciones.

La recreación de la vida electoral indudablemente ha sido un catalizador de la politización y capacidad organizativa del Distrito Federal y ha contribuido a que la vida intelectual y académica de la capital haya sido caracterizada como una de las más progresistas y de pensamiento avanzado de todo nuestro país.

La práctica de estos procesos democráticos y, de manera muy especial, el consenso logrado entre los partidos políticos, la academia y especialistas en torno a la necesidad de transformar el régimen constitucional de la capital, contribuyó a crear el contexto adecuado para que en 2016 se elija una Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

## PRESENTACIÓN

Modificar el estatus constitucional del Distrito Federal es un hecho histórico. Al respecto, debo reconocer que pertenezco a esa corriente de pensamiento que sostiene que una Constitución, más que una ley, es una norma fundacional que expresa un pacto político en torno a los ideales y principios que una comunidad política conviene para orientar su futuro y los bosqueja mediante instituciones. Para mí, una Constitución es ante todo, un pacto, una convención, y a diferencia de quienes piensan que es sólo una norma de la más alta jerarquía, estoy convencido de que una Constitución es un pacto que instituye; es un acuerdo político que define las instituciones para el ejercicio del Gobierno y establece las bases para la convivencia entre gobernados y entre éstos y sus autoridades.

En consecuencia, no puedo más que celebrar la reciente promulgación de la reforma a diversos artículos de la Constitución federal ya que reconoce la igualdad política de los habitantes de la capital, en las mismas condiciones que las otras 31 entidades federativas integrantes del pacto federal, y cierra de manera definitiva el capítulo de nuestra historia que limitaba el ejercicio pleno de los derechos políticos de los capitalinos como una comunidad política soberana.

Acordar la transformación del Distrito Federal como el estado 32 tiene varias implicaciones. Para la federación, reconocer que todas las entidades que forman parte del pacto federal tienen los mismos derechos políticos; para los actores políticos y autoridades de la ciudad, será un incentivo para perfeccionar las instituciones y los servicios que prestan, fortalecer la representación política y consolidar

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

los instrumentos de retroalimentación con la ciudadanía, y para las y los ciudadanos, la ruta hacia un nuevo régimen constitucional deberá traducirse en una maximización de sus derechos, de sus garantías; en un mayor involucramiento en la vida pública y en un estímulo para participar de manera más intensa e incluyente en la toma de decisiones y en el ejercicio del poder político.

Reconocer los derechos de soberanía de la comunidad política de la Ciudad de México es saldar una deuda con la historia y es un reconocimiento a que el Estado de derecho siempre se puede perfeccionar, mediante la participación por los cauces institucionales y con la comunión de objetivos entre partidos, representantes populares y ciudadanos.

Estoy seguro de que las reflexiones planteadas en el Foro “Hacia una Constitución para la Ciudad de México” y recopiladas en este libro, contribuirán a que los lectores enriquezcan sus visiones e interpretaciones sobre la importancia de que se elabore la norma fundacional de la Ciudad de México y los diferentes ángulos que deben considerarse tanto para el ejercicio de los derechos fundamentales como para el diseño institucional de una ciudad progresista, plural y participativa como lo será, seguramente, la naciente Ciudad de México.

# CONSTITUCIONALIZAR EN EL SIGLO XXI: HACIA UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL

**José María SERNA DE LA GARZA**  
**Ignacio MARVÁN LABORDE**  
**Diego VALADÉS**

# REFLEXIONES SOBRE LA JUSTIFICACIÓN DE UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

José Ma. SERNA DE LA GARZA\*

En una circunstancia tan importante como la que vive el Distrito Federal en estos momentos, en la cual se discute sobre la posibilidad y conveniencia de dar pasos hacia una Constitución Política de la Ciudad de México, considero importante iniciar mi exposición con las siguientes preguntas: ¿qué justifica al constitucionalismo subnacional?; o en otras palabras, ¿qué justifica que haya constituciones locales en los estados que han decidido vivir bajo un sistema federal? El objetivo de mi reflexión es tratar de llevar las posibles respuestas a estas preguntas, al terreno de la Constitución de la Ciudad de México.

En mi opinión, puede hablarse de dos tipos de justificación del constitucionalismo subnacional. Y no es que sea una especulación de mi parte, sino que bien pueden identificarse en la literatura sobre el tema, dos perspectivas al respecto. Una de ellas, es la justificación que podríamos denominar madisonia-

\* Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Essex y doctor en Derecho por la UNAM; maestro en Política y Gobierno de América Latina también por la Universidad de Essex y licenciado en Derecho por la UNAM. Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y profesor en la Facultad de Derecho de la misma universidad; pertenece al Sistema Nacional de Investigadores en el Nivel 3.

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

na para identificarla con James Madison, uno de los padres fundadores de la Constitución de los Estados Unidos de América. Como es bien sabido, Madison fue uno de los personajes principales que contribuyó a elaborar esa gran obra del constitucionalismo norteamericano titulada *El Federalista*, escrita en el contexto de la ratificación de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787.

La otra perspectiva, es decir, el segundo tipo de justificación, es la que podríamos denominar rousseauiana, identificada por supuesto con Juan Jacobo Rousseau, autor de *El contrato social* entre otras grandes obras de la Ilustración europea.

Ahora bien, ¿en qué consiste una y otra justificación? La justificación de James Madison o desde su perspectiva tiene que ver con la idea de que la acumulación de poder en un solo centro de autoridad lleva tarde o temprano a la tiranía y al abuso del poder. Una de las grandes preocupaciones del constituyente de los Estados Unidos de América en 1787 fue precisamente eso: cómo evitar que el poder esté concentrado en una sola estructura de autoridad. Y la respuesta de James Madison y de muchos otros constituyentes de aquél proceso norteamericano, consistió en idear un mecanismo institucional para dispersar el poder, para fragmentar las estructuras de autoridad, parcelarlas, y así evitar que se concentre en un solo centro.

Los llamados “padres fundadores” de la Constitución estadounidense estaban hablando de un principio de separación de poderes no en un sentido horizontal, sino en un sentido vertical, bajo la idea de crear sitios de autoridad diseminados, para así poder establecer un equilibrio entre

## REFLEXIONES SOBRE LA JUSTIFICACIÓN DE UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

un poder del centro y una serie de poderes dispersos; pero también entre los propios poderes dispersos. Y claramente una precondition para estructurar esas parcelas dispersas de poder era que cada una de ellas tuviera su propia Constitución. Las Constituciones locales son condición sine qua non de la existencia de dichas estructuras de poder diseminadas, como expresión de organización institucional de todas y cada una de las comunidades políticas que conforman el complejo sistema federal de aquella nación. De hecho, como es bien sabido, en el caso norteamericano esas Constituciones locales precedieron incluso a la Constitución nacional, como lo ilustra el caso de la famosa Constitución del Estado de Virginia de 1776.

Desde la otra perspectiva, es decir desde la perspectiva rousseauiana, lo que le interesa es la cuestión del autogobierno. Es decir, en la medida en que existe ese sujeto político que se llama “pueblo” (y nos referimos a la palabra pueblo no en un sentido demográfico, como población, sino en un sentido político, o sea, como sujeto político que aspira a conformar una comunidad política capaz de autogobernarse), es que debe haber una carta o una norma fundamental que estructure al poder que le corresponde a dicha comunidad. Una norma fundamental que establezca cuáles son los órganos e instituciones para el ejercicio del gobierno y de la autoridad, a través de los cuales pueda expresar su voluntad. Rousseau diría, a través de los cuales se pueda expresar la voluntad general de ese pueblo, como sujeto político que aspira a autogobernarse. En suma, desde esta perspectiva, en la medida que hay un pueblo local, debe haber una Constitución local.

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

Ahora bien, desde mi punto de vista, estas dos justificaciones perfectamente se pueden llevar al terreno del debate sobre la posible Constitución Política de la Ciudad de México. Además, considero que ambas no son incompatibles, no se excluyen mutuamente una con otra.

Perfectamente podemos pensar, creo yo, en una Constitución de la Ciudad de México que sirva para fortalecer algo que tradicionalmente ha sido débil en nuestro país, que es el federalismo y el constitucionalismo local, y así introducir un factor de equilibrio del poder en un sentido madisoniano. Lo que estoy diciendo implicaría ver a la Constitución Política de la Ciudad de México como una forma de fortalecer esas estructuras dispersas, parceladas que tradicionalmente han estado, como ya dije, débiles en nuestro país. Desde esta perspectiva, considero que bien puede afirmarse que si alguien, si una comunidad política puede ser un factor de equilibrio en un sentido de división de poderes en la línea vertical, es la Ciudad de México en nuestro sistema federal. De esta suerte, dotar a la Ciudad de México de una Constitución es fortalecer ese equilibrio en un esquema federal que tradicionalmente ha estado desbalanceado a favor del poder nacional o federal.

De manera similar, considero que puede pensarse en la justificación de la Constitución de la Ciudad de México en un sentido rousseauiano, y procuraré explicarme: en las últimas décadas se ha venido conformando ese sujeto político que llamamos o que bien podemos llamar “pueblo”, es decir, el pueblo de la Ciudad de México. Ese sujeto político se ha venido conformando poco a poco, a través de



## REFLEXIONES SOBRE LA JUSTIFICACIÓN DE UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

las reformas que arrancan en 1987, y después de la década de los noventa del siglo XX. De esta manera, se ha configurado un sujeto político que aspira a convertirse en dueño de su propio destino; dueño de su propio destino como comunidad política y con aspiraciones de autogobierno, de una manera muy similar a como sucede con las otras entidades federativas. Opino que un punto culminante en ese proceso, casi de manera natural, habrá de derivar tarde o temprano en la Constitución de la Ciudad de México en el sentido que aquí ya se ha hablado.

Por supuesto, la Constitución de la Ciudad de México tendría que diseñarse dentro del marco que permita la Constitución general de la República. Esto es precisamente lo que sucedió con las Constituciones de Baja California Sur (1975) y de Quintana Roo (1975), cuando dejaron de ser “territorios federales” y se convirtieron en estados libres y soberanos. Es decir, esas dos nuevas Constituciones, se expidieron dentro del marco permitido por la Constitución General, en el entendido de que por ser estados entraron en el ámbito de lo que ahora ordenan los artículos 115 y 116 de la Constitución general.

En el caso de la Ciudad de México sucedería algo parecido. La Constitución de la Ciudad de México tendría que expedirse dentro del marco que permita la Constitución general. Y esto implica que en paralelo debe darse una discusión nacional y llegarse a un consenso sobre la configuración que ha de tener la Constitución de la Ciudad de México. Ese consenso tendría que expresarse a través de una reforma a la Constitución General, muy centrada en el contenido de su actual artículo 122.

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

Por otra parte, creo que también es importante tener presente otras razones por las cuales las Constituciones locales son importantes. Por ejemplo, dichas Constituciones sirven para expresar cuáles son los compromisos de la comunidad política con ciertos valores y principios. Esto significa que eventualmente, en la Constitución de la Ciudad de México, como en toda otra Constitución, se podrá establecer cuáles son los valores, cuáles son los compromisos con los que se identifica la comunidad. Al establecerse en la norma fundamental, esos valores y esos principios adquieren la configuración de derechos, y al estar mencionando esto entramos al tema de los derechos humanos previstos en las Constituciones locales, que ha sido objeto de debate nacional desde hace algunos años. En particular, desde que en el año 2000 la Constitución de Veracruz se reformó para establecer su propio catálogo de derechos y un sistema de control de constitucionalidad local. En este debate, que bien podría en algún momento replicarse en los temas que nos ocupan ahora relativos a la Ciudad de México, que algunos analistas han opinado que no hay razón de duplicar derechos, si ya están contemplados en la Constitución general de la República (y ahora también en los tratados internacionales de derechos humanos que ha suscrito México). En mi opinión, sí hay una utilidad, porque expresa compromiso directo de esa comunidad, sea Jalisco, sea el Estado de México, sea Colima, esa comunidad política o Ciudad de México, como comunidad política con una serie de valores que adquieren la configuración de derechos, en el entendido que hay margen de configuración de derechos dentro del marco general establecido por la Constitución general de la República.

## REFLEXIONES SOBRE LA JUSTIFICACIÓN DE UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

Porque no todos los estados tienen que tener las mismas configuraciones de derechos; sí deben de respetar el piso mínimo que establece la Constitución general, y ahora también el piso que establecen los tratados internacionales en materia de derechos humanos, pero se puede ir más allá, se puede ir en un sentido más protector, y en ese sentido se admite variación en cuanto a la configuración de los derechos.

Por otra parte, las Constituciones locales, y así lo sería seguramente la Constitución de la Ciudad de México, son vehículos para afirmar aspiraciones locales, aspiraciones que no se encuentran en Jalisco y que no se encuentran en Colima y que no se encuentran en Nuevo León, pero que sí se encuentran en la Ciudad de México. Esas aspiraciones pueden tener perfectamente su expresión en la Constitución local de la Ciudad de México.

Y esto que acabo de mencionar puede llevarse perfectamente al terreno de los derechos económicos, sociales y culturales, en el siguiente sentido: las normas constitucionales locales no nada más la de la Ciudad de México, sino en general de las entidades federativas, pueden prever derechos que desencadenen política pública local distinta a la federal en materias como educación, salud, medio ambiente, en el entendido de que estamos hablando de facultades concurrentes. Se trata de materias sujetas a un régimen de facultades concurrentes lo cual implica que hay una ley general (como la Ley General de Educación, la Ley General de Salud, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente) que establece precisamente eso, es decir, un marco general, dentro del cual los estados, y así sucedería también con la Ciudad de México, tienen margen para esta-

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

blecer políticas públicas en esas materias de la manera que mejor crean conveniente.

Para terminar la presente reflexión, quisiera mencionar uno de los temas más discutidos en el constitucionalismo actual, surgido en la era de eso que se ha dado en llamar globalización. Me refiero al surgimiento de estructuras multinivel de protección de derechos. Hoy en día, se habla mucho del surgimiento y consolidación de un constitucionalismo multinivel tanto en un sentido normativo como en uno orgánico. Es decir, hay distintos estratos normativos de protección de derechos, y también hay distintos estratos de órganos garantes de los derechos.

Ahora bien, cuando se habla de este tema, generalmente se piensa en un sentido que va de lo global a lo nacional. Se suele pensar en una estructura transnacional o global o en el caso de América Latina, en un estrato interamericano de protección de derechos y en el estrato nacional, conformado por la Constitución general en México y los órganos jurisdiccionales federales.

Sin embargo, se olvida con frecuencia que también está el estrato local; también está el estrato de las entidades federativas con sus constituciones y los derechos que ellas prevén. En este sentido, considero que perfectamente puede introducirse la Constitución de la Ciudad en esa estructura multinivel que ha venido surgiendo en las últimas décadas, y así participar en esas estructuras y no sólo eso, sino participar también en lo que se ha venido identificando como el diálogo judicial y su impacto en la configuración de los derechos. En otras palabras, los jueces de la Ciudad de México, pueden participar en este diálogo con los jue-

## REFLEXIONES SOBRE LA JUSTIFICACIÓN DE UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

ces nacionales del nivel federal, y con los jueces del sistema interamericano para ir configurando juntos, en una especie de empresa común, cuáles han de ser los estándares de protección de derechos, no nada más en esta Ciudad, sino en este país e incluso en todo el ámbito interamericano.

# REFLEXIONES Y PROPUESTAS PARA LA REALIZACIÓN DEL CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Ignacio MARVÁN LABORDE\*

*Sumario: I. ¿Quién y bajo qué reglas debe hacer la Constitución Política de la Ciudad de México? II. Las circunstancias del caso. III. Antecedentes en el desarrollo histórico del constitucionalismo federal en México. IV. Integración, alcances y límites de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.*

## ***I. ¿Quién y bajo qué reglas debe hacer la Constitución Política de la Ciudad de México?***

Las circunstancias que dan lugar a la realización de un constituyente obedecen a determinadas situaciones políticas:

- El nacimiento de un nuevo Estado, a partir, por ejemplo, de un movimiento
- Ruptura y cambio de un régimen político, debidos a una crisis grave

\* Licenciado en Economía por la UNAM. Sus actividades profesionales se han desarrollado en los campos de la docencia, investigación, administración pública y la participación política. Profesor e investigador de la División de Estudios Políticos del CIDE.

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

- Solución de un conflicto armado interno
- Proceso de difusión regional o internacional, como parte de un momento internacional o regional de actualización de las constituciones
- Adaptación por etapas o construcción gradual, derivado de cambios progresivos

### ***II. Las circunstancias del caso***

La realización de una asamblea constituyente en la Ciudad de México para dotar a esta comunidad política de la Constitución local que le corresponde como parte integrante de la federación mexicana, más que un acto fundacional, sería el corolario al proceso gradual de construcción del gobierno propio y representativo del Distrito Federal, largamente pospuesto e iniciado en 1993.

No será una asamblea “soberana” o lo será con serias limitaciones. Será un órgano constituido por el poder revisor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con capacidades constituyentes limitadas por la misma Constitución y, de acuerdo con el marco constitucional vigente, también por los tratados internacionales de derechos humanos.

No surgirá de la acción vigorosa y espontánea del pueblo de la Ciudad de México. La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México será un órgano convocado por un poder constituido.

### ***III. Antecedentes en el desarrollo histórico del constitucionalismo federal en México***

En la historia de la federación mexicana, las asambleas constituyentes de los estados y la aprobación de sus respectivas constituciones, más que el producto de actos soberanos fueron resultado de procesos políticos nacionales:

Los estados como tales y sus constituciones fueron posteriores al establecimiento de la federación. De hecho, el Acta Constitutiva de la Federación (1823) y la Constitución Federal de 1824, suspendieron los procesos constituyentes en los pocos estados en los que los había (Jalisco, Zacatecas, Oaxaca y Yucatán) y prescribieron que los estados se darían una Constitución propia, después de aprobada la Constitución federal y respetando las restricciones que ésta les impusiera. De origen, las constituciones estatales tuvieron prescripciones claramente definidas por la Constitución general y, a diferencia del federalismo en los Estados Unidos, en el que los estados “libres y soberanos” fueron anteriores a la Constitución de los Estados Unidos, en nuestro caso fue la Constitución federal la que instituyó a los estados de la federación.

Además, nuestros estados de la federación mexicana han sido sometidos, más o menos a partir del último tercio del siglo XIX, a procesos cíclicos de reducción significativa de autonomía de sus potestades legislativas. Lo cual se ha exacerbado hasta prácticamente anular la autonomía en el régimen interior que corresponde a los estados, en la actual legislatura bajo el dominio de la administración de Peña Nieto.



## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

### ***IV. Integración, alcances y límites de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México***

#### *1. Fundamentación*

Corresponde al poder revisor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en la reforma constitucional correspondiente, establecer cuál será el órgano y cuáles sus facultades para la discusión y aprobación de la Constitución Política de la Ciudad de México.

Dar estas facultades a una Asamblea Legislativa del Distrito Federal ordinaria sólo enredaría los intereses legislativos inmediatos con el proceso constituyente, además de que reproduciría en el proceso de aprobación de la Constitución la lógica clientelar cotidiana que normalmente prevalece en los órganos legislativos ordinarios.

El poder revisor de la CPEUM puede constituir un órgano legislativo específico para el caso y definir su denominación, las reglas de su integración, la duración de su mandato y establecer los límites y alcances de sus facultades.

#### *2. Propuestas*

##### *1) Denominación*

Congreso Constituyente Extraordinario de la Ciudad de México.

##### *2) Sistema de elección*

Número de integrantes: no mayor de 45 ni menor de 30.

Integrado por representación proporcional pura, en listas

## REFLEXIONES Y PROPUESTAS PARA LA REALIZACIÓN DEL CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO

abiertas. Presentadas por los partidos políticos con registro y por asociaciones de ciudadanos independientes.

### *3) Duración del mandato de los constituyentes*

Máximo noventa días. De preferencia durante los meses de mayo, junio y julio, para que la Asamblea Legislativa Ordinaria del DF no se encuentre en periodo ordinario de sesiones.

### *4) Facultades*

Exclusivamente discutir y aprobar dentro del plazo definido el Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México.

Al efecto, al día siguiente de su integración, se elegirá de entre sus miembros una comisión dictaminadora de cinco miembros encargada de dictaminar el anteproyecto.

### *5) Elaboración del anteproyecto de Constitución Política de la Ciudad de México*

Para efectos de la elaboración y presentación del anteproyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, el jefe de Gobierno propondrá una comisión de máximo siete expertos, los cuales serán ratificados por el voto de dos terceras partes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y elaborarán el anteproyecto a partir del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal vigente, que en realidad hace las veces de Constitución local y se aplica cotidianamente.

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

Los expertos deberán tener reconocido prestigio y desarrollo profesional destacado en las áreas de derecho constitucional y administrativo, así como en administración pública, finanzas y políticas públicas, particularmente en el campo de la cuestión urbana.

## PARTICIPACIÓN DEL DOCTOR DIEGO VALADÉS\*

Senador Mario Delgado, muchas gracias por la invitación para participar en este ciclo de comentarios en relación con los cambios constitucionales relacionados con la Ciudad de México.

Agradezco enormemente la distinción que me hicieron las instituciones organizadoras, el INE, el Instituto de Investigaciones Jurídicas, el CIDE y, por supuesto, ya lo dije, la Comisión misma del Distrito Federal del Senado de la República. Es un privilegio estar ante ustedes y, sobre todo, en este importante espacio que ha sido ya escenario de muchos otros debates importantes para la vida institucional del país.

Me da mucho gusto también saludar a mi querida amiga la diputada Amalia García, con quien he hablado de éstos y de otros muchos temas, desde hace largo tiempo.

\* Versión estenográfica.

Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid y licenciado en Derecho por la Universidad Clásica de Lisboa y la UNAM. Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; pertenece al Sistema Nacional de Investigadores en el nivel 3. Fue procurador general de justicia del Distrito Federal, procurador general de la República y ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

Quiero decir a ustedes, señoras y señores, que cuando el doctor Eduardo Castellanos me hizo el honor de transmitirme la invitación en nombre de los organizadores para participar en este foro, decliné, y lo hice basado en un argumento que me parecía convincente.

Yo soy un discrepante, y vendría a mantener o plantear una perspectiva distinta de la que —todos hemos visto— es la orientación dominante. Quise, por tanto, ahorrar a los señores organizadores el escuchar durante diez, doce, tal vez si me atrevo hasta los quince minutos asignados para esta exposición, una serie de argumentos que puedan resultar de alguna manera incómodos.

Pero el doctor Castellanos me insistió, diciéndome que de eso se trataba, de que viniéramos aquí con un espíritu abierto por supuesto a escuchar, y yo he escuchado y seguiré escuchando con muchísima atención todo lo que se dice, y también a dar alguna opinión que, en este caso, anticipo, es una opinión minoritaria; es una opinión destinada a no ser funcional, al fracaso, digámoslo claramente así. Pero, en fin, cumplo con decirla con toda lealtad ante ustedes y ante quienes vayan a ver o estén viendo estas transmisiones a través del Canal del Congreso.

¿Por qué es una opinión discrepante? Porque entiendo que lo más importante de una Constitución —y estoy, eso sí, a favor de la Constitución del Distrito Federal— es su contenido, no tanto el procedimiento de elaboración.

¡Ah!, pero si consideramos que el procedimiento de elaboración también es relevante para los efectos democráticos, entonces hagámoslo mediante un procedimiento democrático y a través de un procedimiento convencional.

## PARTICIPACIÓN DEL DOCTOR DIEGO VALADÉS

¿Qué quiero decir con esto? Que efectivamente es posible, desde el punto de vista técnico constitucional, que haya una Asamblea Constituyente en el Distrito Federal; basta con que así lo establezca el artículo 122 constitucional, consideración preferible. Esto no es problema técnico.

Pero, como muy bien lo dijo hace un rato el director Pedro Salazar, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, ese Congreso Constituyente sería un congreso derivado, no un congreso originario.

Para todos los efectos no dejaría de ser un órgano constituido con características temporales o provisionales y con la asignación de una competencia específica o especializada, eso es todo. Su fuente tendría que ser la Constitución general de la República.

En cuanto a que tuviera el carácter de un congreso constituyente, equiparable a cualquier otro Congreso Constituyente en el sentido que le damos a esos términos, señoras, señores, ese sí es un, digamos, exceso retórico. No tiene nada que ver un Congreso Constituyente de la Ciudad de México derivado de la Constitución vigente con un Congreso Constituyente como el de 1917.

Este tema ha sido muy explorado, por supuesto, y creo que el estudio contemporáneo más importante, y el más radical en el orden democrático, es el de Antonio Negri, que se llama así *El Poder Constituyente*, publicado en Italia en 1992. Desde mi punto de vista es la más reciente de las grandes aportaciones en relación con la forma de constituir un Estado, desde que Pedro de Vega publicó su célebre estudio sobre La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente.

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

De Vega examinó los problemas constitucionales y Negri subrayó que un constituyente tiene fundamentalmente dos objetivos: ser la expresión de la innovación política y de la creatividad social.

Ahora bien, ¿dónde va a estar la innovación política? No en ese Constituyente local derivado ni en el Constituyente permanente u ordinario que a través del 122 constitucional determinaría los parámetros o los referentes a los que tendría que sujetarse el Constituyente del Distrito Federal.

Lo que tendríamos con una Asamblea Constituyente sería su especialización, y esto desde el punto de vista legislativo, sí, desde luego, tiene indiscutibles méritos; no hay duda sobre eso. Nada más que estaríamos eludiendo el fondo.

Fíjense ustedes. Se dice que no hay discrepancia alguna en la Ciudad de México en relación con una Constitución. Supongamos que esto sea rigurosamente cierto, y que el cien por ciento de los ciudadanos estuviéramos de acuerdo en eso. Pero, entonces, ¿por qué no se nos pregunta a los ciudadanos?

¿Por qué se va a los consensos tradicionales entre las dirigencias de partidos? Partidos a los que yo respeto, y sistema de partidos por el cual he abogado durante toda mi vida profesional como constitucionalista. No hay democracia sin partidos. Pero, cuando de lo que se trata es de un proceso constituyente innovador, ¿por qué excluir a la ciudadanía de ser consultada? ¿Por qué no asumir una posición constituyente radical? Que los ciudadanos hablemos, y que los ciudadanos votemos.

## PARTICIPACIÓN DEL DOCTOR DIEGO VALADÉS

En 2004 fue adoptada por la Asamblea de esta ciudad la Ley de Participación Ciudadana que en su artículo 17 dice: “El plebiscito es un instrumento de participación ciudadana mediante el cual el Jefe de Gobierno somete a consideración de los ciudadanos para su aprobación o rechazo, y de manera previa a su ejecución, los actos o decisiones que a su oficio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal”.

¿Será que una Constitución no se considera un acto trascendente para la vida pública del Distrito Federal? Porque ninguno de nosotros ha sido consultado sobre esa materia, ni se ha planteado llevar a cabo esa consulta.

Se va a decidir sin nuestra participación, diciéndose que es democrático, cuando hay un instrumento democrático previsto para la gobernación de esta ciudad que está siendo pasado por alto. En lo que tiene de vigencia, la Ley de Participación no ha sido aplicada. Si me descuidé y hubo alguna convocatoria en el curso de estos once años a un plebiscito o referéndum, pues es culpa mía no haberme dado cuenta. Pero a juzgar por los hechos, parecería que no ha pasado nada importante de 2004 a la fecha, porque no hemos sido consultados una sola vez. Lo peor es que al parecer tampoco lo vamos hacer ahora que se trata de una decisión que se dice que sí es muy importante; tanto como una Constitución para esta Ciudad.

Considero que esto debe ser objeto de reflexión, porque sí existe el instrumento de la consulta, pero no se usa, entonces mejor deroguémoslo, porque si para construir la democracia, vamos a ignorar un procedimiento democrático vigente, entonces ese instrumento democrático



## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

de consulta es solamente una disposición de carácter retórico e intrascendente.

Hace unos momentos, el profesor Gargarella decía que se les dé voz a los ciudadanos cuando se habla de democracia. Yo también opino que si vamos a dar un ejemplo de democracia en el país, hay que darles voz a los ciudadanos de esta ciudad. Yo me siento muy orgulloso como ciudadano, y muy reconocido, porque se me dé voz en este momento; pero hay otros millones de ciudadanos que no tienen el privilegio que yo estoy ejerciendo ahora. Y que se nos dé también capacidad de decidir.

Cuando se elaboró la Constitución brasileña de 1988, previamente se llevó a cabo un referéndum para determinar si los brasileños querían un sistema presidencial o un sistema parlamentario, y optaron por uno presidencial, pero con una ventaja muy corta.

Ahora, la manera ideal de la reforma democrática o de la elaboración constitucional está en los referendos. La primera Constitución local americana, la de Virginia, fue sometida a referéndum. En 1793, la Constitución radical democrática francesa fue convocada, estableciéndose que sólo es Constitución la que es aceptada por el pueblo, y la Constitución francesa de ese año, fue la primera del mundo, de carácter nacional, sometida a aprobación popular. Resultó aprobada por 1.8 millones de personas contra el voto de 11 200. Los procesos referendarios para la aprobación de las Constituciones son hoy una regla generalizada.

La especialización de los congresos constituyentes es una decisión circunstancial, y no puede decirse que una Consti-

## PARTICIPACIÓN DEL DOCTOR DIEGO VALADÉS

tución que no sea aprobada por una constituyente especializada, sea una mala Constitución.

Es cierto, la Constitución de Portugal del 76 fue resultado de un congreso constituyente, pero la Constitución Española de 1978 que tanto citamos, fue dictada por el congreso ordinario, y además por un congreso bicameral, cosa desusada hasta entonces.

Creo, por lo mismo, que si queremos darle voz a la ciudadanía, y si queremos construir democracia, más que pensar en los consensos, que al parecer ya están contruidos —pero sin que los ciudadanos sepamos en qué consisten—, sería bueno que los ciudadanos decidiéramos si queremos que la Ciudad de México siga siendo una entidad más o menos híbrida, que no es ni estado, ni municipio, o si queremos un estado del Valle de México, y que solamente la zona central, como ya se ha planteado, sea el Distrito Federal.

O bien si queremos un municipio autónomo; si queremos que se preserven y permanezcan en la Ciudad de México, como hasta ahora, las estructuras del presidencialismo hipertrofiadas, porque hay presidencialismo en el Gobierno local y en los Gobiernos delegacionales, o si de veras queremos un sistema participativo con un sistema democrático de controles.

Estoy enfáticamente a favor, como lo estamos todos, del ensanchamiento de los derechos sociales, pero incluyendo garantías efectivas para esos derechos. Que si no tenemos transportación adecuada tengamos forma de exigir jurídicamente, las reparaciones de los daños que muchas veces se nos ocasionan.

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

Necesitamos un poder político controlado, y de eso no se nos está hablando. Se nos está hablando fundamentalmente de la parte agradable, atractiva, convincente, de la ampliación de nuestros derechos. Pero no de la parte que corresponde a la responsabilidad de quienes gobiernan.

Queremos tener una sociedad con derechos, pero también tenemos derecho a un gobierno responsable y controlado. ¿Por qué no consultarnos a los ciudadanos acerca de los principios generales que debe contener esa reforma?, ¿por qué no proceder, como se hizo con la Constitución de 1824, con un documento preliminar, un Acta Constitutiva, o como se hizo con la Constitución del 57, con un Estatuto Provisional?

No construyamos otra vez un poco más de lo mismo, haciendo esperar a la verdadera democracia, que sólo se puede consolidar con la participación consciente, responsable, instruida y madura, de toda la colectividad ciudadana.

Ése es mi punto de vista, y, como ven, como estoy discrepando, y estoy en clara minoría, y aunque temo que lo que estoy diciendo no se va hacer, lo planteo como un elemento de reflexión porque así me indicó que lo hiciera ante ustedes mi querido amigo, el doctor Eduardo Castellanos.

# LOS DERECHOS HUMANOS EN UNA CONSTITUCIÓN DE VANGUARDIA

**Mónica GONZÁLEZ CONTRÓ**  
**Miguel CARBONELL**  
**Leticia BONIFAZ ALFONZO**

# LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Mónica GONZÁLEZ CONTRÓ\*

**Sumario:** I. Introducción. II. El proceso de construcción de la Constitución de la Ciudad de México. III. El proceso de validación de la Constitución de la Ciudad de México. IV. Contenido sustantivo de los derechos humanos en la Constitución de la Ciudad de México. V. Los mecanismos de garantía de los derechos humanos. VI. Conclusiones.

## I. Introducción

A partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, la visión de lo que debe ser una Constitución local sufrió una importante transformación. Las constituciones locales tienen como finalidad ampliar, desarrollar y establecer mecanismos de aplicabilidad de los derechos contenidos en la Constitución federal. Es por

\* Doctora en Derechos Fundamentales por la Universidad Autónoma de Madrid, y maestra en Necesidades y Derechos de la Infancia y de la Adolescencia por la misma Universidad; licenciada en Derecho por el ITAM. Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; especializada en el tema de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, profesora en la Facultad de Derecho de la UNAM y coordinadora del Diplomado sobre el Derecho a la no discriminación; pertenece al Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1.

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

ello que una vez que se reconoció la titularidad a toda persona de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales y en la Constitución, la reflexión debe centrarse en cómo ampliar y aterrizar los derechos en la Ciudad de México.

Este trabajo desarrollará cuatro vertientes que se consideran importantes en un proceso de reforma política de la naturaleza del que estamos viviendo en la Ciudad de México. Podría decirse que dos son de forma y dos de fondo pero todos igualmente importantes. En los siguientes apartados se desarrollará brevemente cada uno de estos elementos: el proceso de construcción, validación, contenidos y mecanismos de garantía de los derechos humanos. Lo anterior con el fin de contribuir al debate sobre cómo comprender un proceso constituyente desde la perspectiva de los derechos humanos.

### ***II. El proceso de construcción de la Constitución de la Ciudad de México***

Al hablar del proceso de construcción de una Constitución para la Ciudad de México nos referimos al proceso mismo de su redacción, que implica especialmente dos aspectos. El primero, es el acuerdo sobre los contenidos básicos, y el segundo, la revisión técnica de cómo deben plasmarse estos contenidos.

Una Constitución que pretende reconocer y garantizar derechos humanos debe estar fundada precisamente en el ejercicio de estos derechos. Esto significa que debe ser el resultado de un proceso de amplia participación social y

## LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO

política, incluyente e igualitario. En este sentido es importante destacar algunos aspectos indispensables a tomar en consideración en este rubro.

En primer lugar, el proceso debe ser participativo e incluyente. Esto quiere decir que debe hacerse una convocatoria lo más amplia posible para la generación de propuestas que incluya a la sociedad civil organizada, la academia, los expertos en derechos humanos, el sector privado, etcétera. Ello independientemente de que después sea una Asamblea Constituyente la que discuta y apruebe la propuesta, como órgano competente y representativo.

Es importante también destacar la necesidad del diálogo y la generación de consensos en este proceso. En esta línea es necesario establecer espacios de trabajo con mediadores para orientar y ordenar las discusiones. Desde luego que los aspectos técnico-jurídicos deben ser fundamentales en la creación de la propuesta. Si bien este proceso podría parecer complejo, existen antecedentes interesantes que podrían servir como modelo para el trabajo de redacción de la Constitución.

En 2007 la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México convocó a un diálogo con el fin de generar una propuesta de reforma de la Constitución mexicana en el rubro de derechos humanos. En este proceso, que tuvo una duración de varios meses, participó un importante número de organizaciones de la sociedad civil y académicas y académicos especialistas en la materia. El resultado fue un documento muy valioso, pues además de contener la redacción de los artículos, contaba con la justificación de cada una de las modificacio-

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

nes propuestas<sup>1</sup>. Pero más allá del valor del documento en sí mismo (que puede incluso ser un referente para la Constitución en sentido material, es decir, en lo que se refiere a los contenidos), hay grandes aprendizajes que pueden desprenderse del ejercicio mismo. El mecanismo de diálogo no estuvo exento, desde luego, de discrepancias y acalorados debates, derivados de distintas posturas y agendas en relación con los derechos humanos. Sin embargo, finalmente se logró un consenso y una versión muy completa que se tituló: *Propuesta de reforma constitucional en materia de derechos humanos, elaborada por las organizaciones de la Sociedad Civil y por académicas y académicos especialistas en derechos humanos*. Si bien la propuesta no fue aprobada en los términos en los que fue presentada, constituye un referente para entender la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011.

En la Ciudad de México se han dado ejercicios análogos en otras materias. En 2014, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal convocó a una mesa de trabajo para generar una propuesta en materia de cuidados alternativos para niñas, niños y adolescentes. En este caso participaron la misma Comisión, organizaciones de la sociedad civil, académicas y académicos, así como diversas dependencias de la administración pública del Distrito Federal (entre éstas el DIF DF y la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal) y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. El resultado fue una propuesta que posteriormente se transformó en iniciativa y finalmente en la Ley de Cuidados Alternativos

<sup>1</sup> <http://www.hchr.org.mx/index.php/publicaciones/147-propuesta-de-reforma-constitucional-en-materia-de-derechos-humanos-elaborada-por-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil-y-por-academicas-y-academicos-especialistas-en-derechos-humanos-2008>.



## LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO

para Niñas, Niños y Adolescentes en el Distrito Federal, así como diversas reformas al Código Civil para el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 10 de marzo de 2015.

Las dos experiencias mencionadas muestran no sólo que es posible la construcción colectiva y consensuada de los marcos jurídicos, sino que los resultados son más completos y mejores, debido a que incorporan distintas visiones y perspectivas especializadas. Desde luego que este ejercicio tendría que ser convocado y facilitado por la Asamblea Constituyente, como órgano competente para aprobar la Constitución.

### ***III. El proceso de validación de la Constitución de la Ciudad de México***

Una vez que esté lista una propuesta para la Constitución, con la parte sustantiva y técnica resuelta, debe someterse a un proceso de validación por parte de las y los ciudadanos de la Ciudad. Esto significa, tal como ha ocurrido en los procesos constituyentes de otros países, que debe ser aprobada por la ciudadanía.

En este sentido, la Ley de Participación Ciudadana define, en su artículo 2o., la participación ciudadana como “el derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno”. Asimismo establece que: “La participación ciudadana contribuirá a la solución de problemas de interés general y

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

al mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad”.

En ejercicio de los derechos humanos vinculados con la participación política, la Constitución deberá ser sometida a referéndum con el fin de ser aprobada por las y los ciudadanos de la Ciudad de México<sup>2</sup>. Es importante destacar que, previo al referéndum, debe garantizarse una amplia difusión de la propuesta y sus implicaciones hacia la ciudadanía, para que ésta pueda tomar una decisión informada.

### ***IV. Contenido sustantivo de los derechos humanos en la Constitución de la Ciudad de México***

Existe un debate sobre los tipos de constituciones en relación con el catálogo de derechos humanos que contienen. Por un lado, están los defensores de las posturas que podríamos identificar como “minimalistas”, que se oponen a lo que algunos llaman el proceso de “inflación de los derechos”, que supone ir incorporando todos aquellos derechos que van siendo reconocidos en los debates y diálogos en la academia, la sociedad, etcétera. Es decir, todos aquellos derechos que van surgiendo como exigencias éticas y que se consideran necesarios para la vida humana y para la realización de otros derechos ya reconocidos. Los defensores de esta postura privilegian el reconocimiento de aquellos derechos humanos que pueden ser efectivamente garantizados y exigibles jurisdiccionalmente. Entre los argumen-

<sup>2</sup> Sería necesario, previo al proceso de consulta, revisar y en su caso modificar la figura del referéndum para que éste pudiera ser válido en el caso de una nueva Constitución y una asamblea constituyente, pues actualmente se contempla únicamente la creación, aprobación, modificación, derogación o abrogación de leyes por parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

## LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO

tos que se presentan para sustentar esta posición, está que el concepto de derechos humanos va perdiendo precisión en la medida en que se incluyen algunas demandas que no pueden ser garantizadas eficazmente a través de los mecanismos de protección de los derechos humanos. Otra razón para pronunciarse por un catálogo restringido de los derechos es que carece de sentido incluir derechos que sólo tienen un cumplimiento programático, incluso que esto puede llevar a que los derechos humanos pierdan valor cuando ya no es posible distinguir cuál es su verdadera naturaleza. En esta línea la discusión se centraría en definir cuáles derechos humanos ya son efectivamente garantizados en la Ciudad de México y cómo avanzar en su accesibilidad, universalidad o mejorar su protección.

En el otro extremo se encuentran quienes defienden la idea de una Constitución más amplia, que incluya todos aquellos derechos humanos que gocen de legitimidad y reconocimiento como condiciones necesarias para garantizar los principios vinculados con estos derechos como la autonomía, la dignidad y la igualdad. El simple reconocimiento de los derechos en la Constitución es relevante y obliga a buscar mecanismos para su justiciabilidad. Es por ello importante considerar un catálogo lo más completo posible en una Constitución que se pretenda de vanguardia. El reto sería entonces delimitar los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales, e incluso planteados como demandas sociales, para ser incluidos.

En mi opinión, la segunda postura es la que mejor respondería a las exigencias de un contexto como el de la Ciudad de México. Una Constitución local, especialmente

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

cuando ello supone la reforma política de una entidad cuyos ciudadanos y ciudadanas nos hemos visto privados de la titularidad de algunos derechos por el estatus político de la misma, debe tender a desarrollar más allá de la Constitución federal los derechos humanos, incluyendo aquéllos que tienen que ver con las características y la situación específica de nuestra ciudad.

No entraremos en este trabajo al intento de definir un catálogo de derechos que deberían ser incluidos en la Constitución, pues nos centraremos en resaltar algunos de particular relevancia en el contexto de la Ciudad de México. Sin el ánimo de exhaustividad, se pueden mencionar como derechos que deben ser reconocidos los siguientes: derecho a la vida, derecho a la integridad personal, autonomía reproductiva, derechos sexuales, derecho a una vida libre de violencia, honor, intimidad y vida privada, educación en derechos humanos, derechos económicos, sociales y culturales, prohibición de la esclavitud, servidumbre y trabajo forzoso, libertad de expresión, acceso a la información y protección de datos, libertad de asociación, reunión y manifestación, libertad de movimiento y residencia, derechos de niñas, niños y adolescentes, derechos de los pueblos indígenas, garantías del debido proceso y acceso a la justicia.

Por otra parte, también deben reconocerse derechos humanos de grupos específicos que requieren de ciertas condiciones específicas, como niñas, niños y adolescentes, mujeres, indígenas, personas de la tercera edad, personas con discapacidad y personas en situación de calle o indigencia por mencionar algunos.

## LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Otros elementos adicionales a tomar en consideración en el capítulo relativo a los derechos humanos serían una adecuada sistematización y coherencia, la incorporación de la perspectiva de género de manera transversal, la aplicación y exigencia directa de los derechos humanos<sup>3</sup>, la recepción de los criterios emitidos por los órganos responsables del cumplimiento de los tratados, así como de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, las restricciones y contenido esencial<sup>4</sup> de los derechos humanos, acciones afirmativas<sup>5</sup>, vinculación con el programa de derechos humanos del Distrito Federal, entre otras.

En relación con el catálogo de derechos humanos, es útil remitir nuevamente a la *Propuesta de reforma constitucional en materia de derechos humanos, elaborada por las organizaciones de la Sociedad Civil y por académicos y académicos especialistas en derechos humanos* que, como se había mencionado, constituye uno de los proyectos más completos en la materia, que continúa siendo vigente.

Es importante también mencionar que una Constitución de vanguardia debe necesariamente reconocer derechos

<sup>3</sup> La aplicación y exigencia directa de los derechos humanos “implica que no se requiera un acto posterior de las autoridades del Estado para que el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de los derechos humanos pueda ser exigido por las y los gobernados ante cualquier autoridad, incluso ante los tribunales” (Propuesta de reforma constitucional en materia de derechos humanos, elaborada por las organizaciones de la Sociedad Civil y por académicos y académicos especialistas en derechos humanos, p. 21).

<sup>4</sup> La Constitución debe contemplar expresamente los casos en que los derechos humanos pueden restringirse, pero éstas nunca podrán restringir el contenido esencial del derecho, es decir, su “núcleo duro” o la “razón de ser de su protección” (Ibidem, p. 26).

<sup>5</sup> Las acciones afirmativas se vinculan con el principio de igualdad sustantiva. Estas herramientas de política pública se dirigen a los grupos que han sido tradicionalmente discriminados y que, por tanto, requieren de medios específicos para alcanzar condiciones de igualdad en el ejercicio de los derechos humanos.

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

colectivos. Es cierto que algunos especialistas, en especial los teóricos liberales de los derechos humanos, se oponen a reconocer derechos cuya titularidad no corresponda a sujetos individuales; sin embargo, hay razones de peso para sostener la existencia y exigencia de derechos que corresponden a grupos de personas y respecto de los cuales no es posible identificar titulares individuales. Una razón para sostener esta postura son los derechos surgidos en las últimas décadas, que se revelan como exigencias éticas que son condición de posibilidad y realización de la vida humana. Así, el derecho al desarrollo, el derecho a la paz o el derecho al medio ambiente son derechos humanos que no pueden ser individualizados, pues protegen bienes públicos y no pueden ser garantizados a un solo individuo sin garantizarlo a todo el colectivo al que pertenecen. En esta misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido derechos colectivos, en especial a grupos indígenas, legiti-mándolos así como derechos humanos justiciables, respecto de los cuales hay deberes correlativos del Estado.

Algunos de los derechos humanos que se vinculan directamente con el contexto de la Ciudad de México y que, por tanto, deben ser reconocidos en la Constitución, son el derecho a la ciudad, el derecho a la movilidad y el derecho a la participación política. A continuación se expondrá una breve descripción de cada uno de éstos.

### 1. *El derecho a la ciudad*

El referente indispensable para comprender el derecho a la ciudad es, desde luego, la Carta de la Ciudad de México

## LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO

por el Derecho a la Ciudad<sup>6</sup>, firmada el 13 de julio de 2010 por el entonces jefe de gobierno del Distrito Federal y por diversas organizaciones sociales<sup>7</sup>. Este documento, inspirado en la Carta Mundial por el Derecho de la Ciudad<sup>8</sup>, reconoce el derecho a la ciudad como un derecho de carácter colectivo que no se limita únicamente a quienes actualmente la habitan, sino que se proyecta a las futuras generaciones. Reconoce como titulares del derecho a todas las personas que habitan y transitan por el Distrito Federal. El derecho se define de la siguiente manera:

El derecho a la ciudad es el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en el respeto a sus diferencias, expresiones y prácticas culturales, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y a un nivel de vida adecuado. El derecho a la ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos.

Se reconocen como características de los derechos humanos las siguientes: universalidad, indivisibilidad, inte-

<sup>6</sup> La iniciativa de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad se remonta a 2008, durante el Foro Social Mundial-Capítulo México.

<sup>7</sup> Además del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, firmaron la carta el presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el presidente de la CDHDF, una diputada de la ALDF, un representante del Movimiento Urbano Popular, un representante de las ONG y la Oficina Regional para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat.

<sup>8</sup> La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad fue adoptada en el Foro Social de las Américas (Quito) en julio de 2004, y en el Foro Mundial Urbano (Barcelona-Quito) en octubre de 2004.

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

gralidad, interdependencia, inalienabilidad y progresividad (apartado 1.5), y como principios rectores del derecho a la ciudad: Libre determinación o autodeterminación, no discriminación, igualdad, equidad de género, equidad social, atención prioritaria a colectivos en situación de discriminación, solidaridad y comprensión entre los pueblos, participación, transparencia y rendición de cuentas, corresponsabilidad y justicia distributiva (1.6). El derecho a la ciudad se estructura en torno a dos ejes: el respeto a los derechos humanos y las obligaciones correlativas, y la democratización de los procesos que buscan concretar el derecho a la ciudad. El documento “enfatisa algunos derechos que contribuyen más directamente a construir una ciudad incluyente, democrática, sostenible, productiva, educadora, y habitable (segura, saludable, convivencia y culturalmente diversa)” que se desarrollan en varios apartados.

### 2. *El derecho a la movilidad*

La Ciudad de México cuenta ya con la Ley de Movilidad del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial el 14 de julio de 2014. La ley obedece a la necesidad de establecer mecanismos para garantizar, en un espacio complejo, como es la urbe, el derecho de las personas a desplazarse. El artículo 5o. de la ley establece que:

Artículo 5.- La movilidad es el derecho de toda persona y de la colectividad a realizar el efectivo desplazamiento de individuos y bienes para acceder mediante los diferentes modos de transporte reconocidos en la Ley, a un sistema de movilidad que se ajuste a la jerarquía y principios que se establecen en este ordenamiento, para satisfacer sus necesidades y pleno desarrollo. En todo caso el objeto de la movilidad será la persona.



## LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO

El derecho a la movilidad es condición de posibilidad del ejercicio de otros derechos —como menciona la propia ley— y se vincula directamente con las características de la Ciudad de México. Para garantizarlo, la ley reconoce algunas atribuciones a distintas autoridades, establece los lineamientos para la planeación y política de movilidad, define los diferentes tipos de transportes y dispone lineamientos sobre algunos aspectos vinculados con la movilidad como licencias y permisos para conducir, transporte público, infraestructura. Es importante señalar que junto con la Ley de Movilidad para el Distrito Federal se modificaron algunas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Local del Distrito Federal a fin de crear la Secretaría de Movilidad para garantizar el derecho.

### 3. *Derecho a la consulta o a la participación*

Por derecho a la participación queremos hacer referencia a algo más allá de los mecanismos de participación ciudadana, tal como se contemplan en la ley relativa. Si bien la Ley de Consulta Ciudadana del Distrito Federal constituye una herramienta valiosa y avanzada, reserva algunos instrumentos —el referéndum y el plebiscito— y algunos órganos —como las contralorías, los comités, los consejos delegacionales y las asambleas— a las y los ciudadanos, excluyendo aquéllos que no cubren los requisitos constitucionales, como tener mínimo 18 años y ser de nacionalidad mexicana. En este sentido habría que ir más allá de la ciudadanía legal para entender ésta como un derecho (o una condición para el acceso a los derechos) derivada de la pertenencia a una comunidad. Es indudable que las de-

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

cisiones políticas afectan no sólo a aquellos que reúnen los requisitos constitucionales, sino a quienes habitan o transitan en la Ciudad de México. Así sucede en la Carta por el Derecho a la Ciudad, en la que se reconoce como sujetos de derechos a las personas que habitan y transitan por el Distrito Federal y no únicamente aquéllas que cubren los requisitos de la ciudadanía legal.

Como se había mencionado, la ley entiende la participación ciudadana como el derecho a intervenir en las decisiones públicas para la solución de problemas y formulación de normas, y la vincula directamente a la gobernanza de la Ciudad de México

Estos tres derechos se encuentran ya reconocidos y desarrollados en instrumentos diversos; por ello deberían estar incluidos en la Constitución de la Ciudad de México. Con este reconocimiento alcanzarían su carta de naturalización como verdaderos derechos humanos y serían justiciables a través de los mecanismos de garantía, que serán desarrollados en el siguiente apartado.

### ***V. Los mecanismos de garantía de los derechos humanos***

Para que los derechos humanos puedan ser efectivos, es necesario desde luego que la misma Constitución prevea los medios para su justiciabilidad. Esto implica la creación de recursos jurisdiccionales locales, pero también supone los mecanismos no jurisdiccionales, en concreto los organismos públicos autónomos que ya existen pero que tendrían un nuevo mandato a partir de la entrada en vigor de la Constitución.

## LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO

En lo referente a los medios jurisdiccionales, debería contemplar la Constitución ya sea juicios de amparo locales o juicios de protección de derechos fundamentales en los que podría invocarse la violación a los derechos humanos de la Ciudad de México. En este sentido, es importante destacar que los medios son la condición de posibilidad de la exigibilidad de los derechos.

Por otra parte, sería necesario hacer una revisión de los organismos públicos autónomos que tienen como función la protección no jurisdiccional de los derechos humanos de las personas en la capital del país. Si bien estos organismos vienen operando desde hace muchos años, la aprobación de una Constitución sería una buena oportunidad para examinar su funcionamiento y establecer mecanismos de mejora.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), como el organismo especializado en la materia, debería ser objeto de una revisión, a veinte años de distancia de su creación. Este organismo ha logrado posicionarse entre la sociedad capitalina, sin embargo, habría que trabajar en la celeridad para atender las quejas y para emitir las recomendaciones, pues estos aspectos tienen que ver directamente con la garantía de los derechos. Otra agenda pendiente radica en el seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones. La emisión de la recomendación es sólo el primer paso, seguido de su aceptación —si es el caso—, pero en muchas ocasiones el cumplimiento no logra completarse en su totalidad. Otro rubro es la comparecencia de las autoridades que rechazan o incumplen las recomendaciones. Es importante la creación de mecanismos para la rendición de cuentas de la CDHDF, que podrían tomar

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

la forma de “informes alternativos” ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por parte de organizaciones de la sociedad civil y expertos que dan seguimiento a las tareas del organismo. Finalmente, es necesario plantear el problema de la accesibilidad, especialmente para aquellas personas que han sido tradicionalmente excluidas de estos medios. Es la CDHDF la que debe acercarse a las personas.

### **VI. Conclusiones**

La futura Constitución de la Ciudad de México debe seguir la vocación de ésta como espacio de respeto a las libertades y de vanguardia en la garantía de derechos humanos para todas las personas. Es por ello que implica una doble labor: por un lado la constitucionalización de derechos humanos reconocidos en leyes —como el derecho a la participación o el derecho a la movilidad— y por otro la inclusión de derechos que hasta ahora no están recogidos en las normas vigentes que rigen nuestra entidad —como el derecho a la ciudad, la participación inclusiva o las acciones afirmativas—.

El proceso para llegar al resultado final es tan importante como el mismo texto constitucional y debe implicar el ejercicio activo de los derechos a la participación ciudadana de todas y todos. En este rubro debe cuidarse especialmente la inclusión de los grupos tradicionalmente excluidos, por ejemplo las mujeres, los indígenas y las niñas y niños, que han estado hasta ahora al margen del debate.

Por otra parte, debe ponerse también especial cuidado en la revisión técnica con el fin de tener un documento ordena-

## LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO

do, sistemático y coherente que pueda ser útil y fácilmente comprensible para las y los habitantes y transeúntes del Distrito Federal. De la misma manera deberán contemplarse los mecanismos para su garantía.

Finalmente, el debate sobre una nueva Constitución abre la posibilidad para una reflexión sobre uno de los más estrepitosos fracasos en materia de derechos humanos en nuestro país. Me refiero a la igualdad sustantiva. En una sociedad con las condiciones de desigualdad económica, social, educativa como la mexicana, que tiene su reflejo en la capital, cualquier intento de vanguardia o progresismo de derechos humanos no pasará de ser una triste simulación.

# LOS DERECHOS HUMANOS EN LA (FUTURA) CONSTITUCIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

Miguel CARBONELL\*

**Sumario:** I. Introducción. La democracia y los derechos. II. Una Constitución para el Distrito Federal. III. ¿Qué fuentes deben ser tomadas en cuenta? IV. Algunas propuestas concretas. V. Una propuesta adicional: la reserva de Código Penal.

## I. Introducción. La democracia y los derechos

Cuando pensamos en lo que es la democracia y en cómo se ejerce, inmediatamente vienen a nuestra mente imágenes relacionadas con los partidos políticos, las campañas electorales, la publicidad que hacen los candidatos, la jornada electoral, el conteo de votos, el trabajo de los diputados y senadores, etcétera.

Todo eso, en efecto, es parte de lo que se debe entender por democracia. Si no existiera alguno de esos elementos

\* Doctor en derecho por la Universidad Complutense de Madrid y licenciado en Derecho por la UNAM. Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y coordinador del Área de Derecho Constitucional y de la Unidad de Extensión Académica y proyectos Editoriales del mismo Instituto, también pertenece al Sistema Nacional de Investigadores en el Nivel 3.

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

no podría hablarse de que en un país hay democracia. No la hay si la existencia de partidos políticos está prohibida, si los candidatos no pueden hacer campañas electorales en las cuales se expresen con amplitud y libremente sobre todos los temas que afectan a la sociedad, si no se permite que los ciudadanos voten o si sus votos no son contados correctamente, si los representantes populares no pueden reunirse para discutir y aprobar las reformas que necesita un país o una región, etcétera.

Ahora bien, los regímenes democráticos contemporáneos suelen caracterizarse como “democracias constitucionales”.<sup>1</sup> Es decir, se trata de una forma de organización política que intenta ser democrática y que para lograrlo se dota de un texto jurídico que tiene la máxima jerarquía normativa llamado Constitución, el cual recoge en un nivel muy geral las decisiones básicas de una determinada comunidad política.

Las constituciones desde su surgimiento han tenido dos tipos de contenidos: han establecido los derechos de las personas o de los ciudadanos y han organizado lo que se conoce como la división de poderes. Esos dos elementos integran lo que se suele llamar el “contenido mínimo” de toda Constitución.

Con el paso del tiempo los textos constitucionales han ido incorporando otro tipo de contenidos (por ejemplo, preceptos relativos a la economía, al régimen de responsabilidades de los funcionarios, a cuestiones territoriales,

<sup>1</sup> Una concepción muy afortunada de lo que es la democracia constitucional, como modelo evolucionado pero todavía incompleto, puede verse en Ferrajoli, Luigi, *Democracia y garantismo*, edición de Miguel Carbonell, 2a. ed., Madrid, Trotta, 2010, pp. 25 y ss.

## LOS DERECHOS HUMANOS EN LA (FUTURA) CONSTITUCIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

entre otros muchos temas), pero siempre sobre la base articuladora de los derechos fundamentales de las personas y de la división del poder.

De esa forma, las reglas básicas de funcionamiento de la democracia han sido plasmadas de forma expresa en la Constitución, pero, además (en una especie de círculo virtuoso), los contenidos constitucionales que acabamos de señalar han venido a robustecer y enriquecer la forma en que se entiende el significado de la propia democracia.

En efecto, las Constituciones establecen:

a) Cómo se debe competir por alcanzar los puestos de representación popular (las condiciones de la contienda electoral).

b) La forma en que se deben ejercer tales puestos y las facultades de sus titulares (el proceso legislativo, la dirección de la política exterior, los nombramientos de los principales funcionarios del Estado, el mando sobre las fuerzas armadas, por mencionar sólo algunos ejemplos).

Todo eso supone una “dimensión formal” de la democracia, vinculada con dos procesos de tomas de decisiones esenciales en todo régimen democrático:

a) Quién gobierna

b) Cómo gobierna<sup>2</sup>

Por ejemplo, en ese nivel llamado “formal o procedimental” de la democracia constitucional se establecen

<sup>2</sup> Sobre este punto, Luigi Ferrajoli apunta que la concepción formal o procedimental de la democracia la identifica simplemente conforme a formas y procedimientos: “La identifica, en una palabra, por el *quién* (el pueblo o sus representantes) y el *cómo* (la regla de la mayoría) de las decisiones, independientemente de sus contenidos, es decir, de qué viene decidido”, *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*, Madrid, Trotta, 2011, t. II, p. 9.



## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

las cuestiones que determinan si un país tiene un régimen parlamentario o uno presidencial, si los legisladores son electos por tres o por seis años, si el presidente puede o no reelegirse, el tiempo de duración de las campañas electorales, los requisitos para formar nuevos partidos políticos, etcétera. Las reglas vinculadas con la división de poderes suelen ser una extensión lógica de tales determinaciones<sup>3</sup>.

Por su parte, el establecimiento a nivel constitucional de un catálogo de derechos humanos añade una dimensión ya no formal, sino “sustancial” al régimen democrático, dado que nos indica lo que no pueden hacer los gobernantes y lo que no pueden dejar de hacer. No es un juego de palabras: las constituciones establecen mandatos que obligan a las autoridades a “abstenerse” de realizar ciertas conductas, y otros mandatos que las obligan a “hacer” ciertas cosas, tomar determinadas decisiones o alcanzar algunos objetivos.

Quizá sea pertinente poner algunos ejemplos evidentes que explican lo que se acaba de señalar. Si la Constitución establece que toda persona tiene libertad de expresión, eso significa que ninguna autoridad puede imponer la censura respecto de lo que quiera decir o escribir alguien. Si la Constitución establece que existe libertad de tránsito, eso implica que las autoridades no nos pueden detener de forma injustificada ni pueden impedir que nos desplazemos de un lugar a otro de la república. Esos ejemplos ilustran la dimensión de los derechos humanos a partir de la cual hay

<sup>3</sup> Ferrajoli ha expuesto una concepción moderna de la división de poderes en *Democracia y garantismo*, cit., pp. 102-109; también en *Principia Iuris*, cit., t. II, pp. 191 y ss.

## LOS DERECHOS HUMANOS EN LA (FUTURA) CONSTITUCIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

cosas que las autoridades (y tampoco los particulares, en casi todos los casos) no pueden hacer.

De la misma forma, si la Constitución señala que tenemos derecho a la educación, eso significa que las autoridades no pueden dejar de hacer ciertas cosas; por ejemplo, no pueden dejar de prever un presupuesto para el sistema educativo, no pueden dejar de construir la infraestructura necesaria para que se puedan tomar clases, no pueden dejar de contratar maestros, de equipar las aulas y laboratorios, de diseñar los planes de estudios, de establecer los requisitos para acreditar los niveles académicos, expedir los títulos que correspondan a la obtención de cada grado académico, etcétera.

Algo parecido podría decirse con respecto al derecho a la salud, el derecho a la vivienda, el derecho al agua, el derecho a la alimentación o el derecho al medio ambiente. Todos esos derechos, establecidos constitucionalmente, ordenan tareas a cargo del Estado; si los poderes públicos no las cumplen, estarían violando la Constitución<sup>4</sup>.

La dimensión sustancial de la democracia, en consecuencia con lo que acabamos de señalar, no se refiere a procedimientos y elecciones, sino al contenido del régimen democrático: lo que la democracia puede concretamente hacer para mejorar la vida de los seres humanos. Por eso es que los derechos humanos son la mejor forma de expresión de todos los valores que caracterizan a un sistema político democrático.

<sup>4</sup> Carbonell, Miguel, "Las obligaciones del Estado en el artículo 1o. de la Constitución mexicana" en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional en materia de derechos humanos: un nuevo paradigma*, 3a. edición, México, Porrúa-UNAM, 2013, pp. 63-102.

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

Los derechos humanos son la expresión de valores tan democráticos como la igualdad, la libertad, la seguridad jurídica, los derechos de los pueblos, la tolerancia religiosa, etcétera. Al establecer en la Constitución una lista de derechos fundamentales, lo que en realidad estamos haciendo es “juridificar” la democracia: darle forma jurídica y otorgarle de esa manera sustancia y contenido<sup>5</sup>.

### ***II. Una Constitución para el Distrito Federal***

Por diversas causas que en este momento no viene al caso describir y analizar, los habitantes del Distrito Federal hemos sido tradicionalmente sometidos a un estatuto jurídico disminuido, en comparación con quienes habitan en alguna otra entidad federativa.

Una de las expresiones de esa minusvaloración jurídica tiene que ver con el ámbito de la democracia sustantiva a la que hacíamos referencia en el apartado anterior, ya que en el Distrito Federal no hemos tenido una Constitución local propia, de modo que —en consecuencia— no hemos podido dotarnos de un catálogo de derechos como el que establecen muchas constituciones de los Estados.

A fin de dotar de contenidos apropiados al futuro texto constitucional del Distrito Federal, se debe justificar en la respectiva exposición de motivos la necesidad de dotarnos de un catálogo propio de derechos humanos.

<sup>5</sup> La idea de que la Constitución convierte en derecho (o “juridifica”) la democracia es compartida por toda la doctrina constitucional de la segunda posguerra mundial. Para una explicación sencilla de dicha idea puede verse Aragón Reyes, Manuel, *Estudios de derecho constitucional*, 2a. ed., Madrid, CEPC, 2009, pp. 179 y ss.; del mismo autor, “La Constitución como paradigma”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, 4a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2008, pp. 109-122.

## LOS DERECHOS HUMANOS EN LA (FUTURA) CONSTITUCIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

No importa que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) ya establezca los derechos de todas las personas que habitan en el territorio nacional (incluyendo, como es obvio, a las que habitan en el Distrito Federal), sino que hay que crear un catálogo local, el cual desde luego no podrá restringir ningún derecho reconocido en la CPEUM o en los tratados internacionales firmados y ratificados por México, pero sí podría ampliar lo que allí se enuncia o incluso incorporar derechos no previstos en otros textos. Recordemos que la CPEUM contiene un “piso mínimo” de derechos, el cual puede (y debe) ser ampliado por las normas de rango infra constitucional, como lo sería —para el caso que nos ocupa— la futura Constitución del Distrito Federal.

### ***III. ¿Qué fuentes deben ser tomadas en cuenta?***

Antes de pasar a la exposición de las propuestas concretas vale la pena apuntar dos asuntos de corte general. El primero de ellos se refiere a la necesidad de que la Constitución del Distrito Federal contenga un texto bien redactado y bien ordenado, por lo que respecta a su catálogo de derechos humanos.

Si aspiramos a que los ciudadanos conozcan sus derechos, lo primero que tenemos que hacer es ofrecerles un elenco ordenado, claro, sistemático y bien escrito de tales derechos, que sea comprensible por cualquiera y no que esté al alcance solamente de los expertos, como sucede en buena medida con el texto constitucional vigente a nivel federal.

La ordenación sistemática de los derechos debe tener como objetivo ofrecer un relato constitucional que pase

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

de manera ordenada por los siguientes temas: a) aspectos o principios generales; b) derechos de igualdad; c) derechos de libertad; d) derechos de seguridad jurídica; e) derechos sociales, y f) derechos colectivos<sup>6</sup>. Se trata simplemente de una propuesta, de una receta única a la que hay que apegarse de forma inexorable. Puede haber otras mejores, pero lo importante es destacar la absoluta pertinencia de que se atienda al carácter sistemático que debe guiar la redacción del catálogo de derecho en la Constitución del Distrito Federal. Dicha sistematicidad no se podrá dar de manera espontánea, sino tiene que ser un ejercicio deliberado para lograrlo.

Recordemos que las constituciones, además de ser consideradas como normas jurídicas, tienen una función también pedagógica: se dictan para ser comprendidas por todos sus destinatarios. Eso requiere de un lenguaje sencillo y asequible, así como de una ordenación lógica de sus contenidos. No se trata de una preocupación académica solamente; se trata de lograr que cualquier persona pueda abrir el texto constitucional y lo entienda, sin tener que recurrir a un experto en la materia.

La segunda cuestión de orden general que vale la pena apuntar tiene que ver con el marco de referencia que debe considerar una futura Constitución del Distrito Federal en materia de derechos humanos. Es decir, se trata de saber

<sup>6</sup> Aunque hay una amplia disputa teórica sobre el concepto de derechos colectivos, me parece que para efectos del proceso de reforma del Estado, en esta parte de la Constitución podrían incluirse sólo los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Para la discusión teórica acerca del concepto de derechos colectivos es importante revisar el ensayo de Cruz Parceró, Juan Antonio, "Sobre el concepto de derechos colectivos", *Revista Internacional de Filosofía Política*, Madrid, 1998, núm. 12. Del mismo autor es también muy relevante el libro *El lenguaje de los derechos*, Madrid, Trotta, 2007.

## LOS DERECHOS HUMANOS EN LA (FUTURA) CONSTITUCIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

de dónde se van a sacar ideas para llevar a cabo la determinación de los contenidos constitucionales.

Y en esto lo peor que puede pasar es que los redactores del texto constitucional intenten ser absolutamente originales. Tal originalidad no puede llevarnos más que a un clamoroso fracaso.

Hay experiencias muy alentadoras y del todo verificadas en el derecho comparado que podríamos perfectamente adoptar, con las modalidades y límites que se quiera. Para tal efecto, deberíamos reparar en las mejores experiencias latinoamericanas, para compararnos con países que nos son cercanos y que han tenido que enfrentar en tiempos recientes problemas muy parecidos a los que sufre México.

Con ese objetivo creo que nuestros legisladores se podrían beneficiar de la regulación constitucional de los derechos humanos que aparece en la Constitución de Brasil de 1988, de Colombia de 1991 y la de Argentina luego de la reforma integral de 1994. En esas tres cartas constitucionales hay ciertos aspectos que podrían inspirar a los reformadores mexicanos. También puede ser interesante considerar la Constitución de la provincia de Buenos Aires, que contiene normas de vanguardia en el tema de los derechos humanos.

De la misma forma, se debería tomar en cuenta la enorme riqueza que actualmente nos ofrece el derecho internacional de los derechos humanos, tanto el derecho contenido en los tratados internacionales (firmados y ratificados por México en un número considerable) como en el derecho derivado de los propios tratados y en la jurisprudencia internacional. En particular, creo que la

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

reforma mexicana puede y debe aprender mucho de las convenciones sectoriales de la Organización de Naciones Unidas (CEDAW, Convención de los Derechos del Niño, Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, etcétera), así como de la luminosa jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en los últimos años ha venido construyendo un corpus dogmático de gran calidad.

Si se toman en consideración los grandes avances del derecho comparado y las aportaciones del derecho internacional, los legisladores mexicanos tendrían, en principio, una adecuada guía para redactar una Constitución de vanguardia para el Distrito Federal; estarían de esa forma aprovechando una de las grandes ventajas de la globalización y de la “migración” de criterios jurídicos.

### ***IV. Algunas propuestas concretas***

Como ya se apuntaba, en materia de derechos, una de las grandes cuestiones que se deben considerar son los derechos contemplados en los instrumentos internacionales ratificados por México, de forma clara y sistemática, en concordancia con la importante reforma en materia de derechos fundamentales en el ámbito federal.

Todos los derechos deben ser de directa e inmediata aplicación y ante cualquier tipo de toda autoridad. Serán plenamente justiciables, sin que para ello se requiera la preexistencia de una norma reglamentaria; son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y cuentan con igual jerarquía.

## LOS DERECHOS HUMANOS EN LA (FUTURA) CONSTITUCIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

En cuanto a la interpretación, las normas relativas a los derechos fundamentales se interpretarán en el sentido de favorecer la protección más amplia posible a los individuos, atendiendo para ello a los criterios de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos. Se debe contar con una redacción más amplia que la actualmente nos ofrece el segundo párrafo del artículo 1o. de la Constitución federal.

Toda autoridad, dentro del ámbito de su competencia, tendrá el deber de respetar los derechos humanos, observando los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Se debe introducir asimismo la definición más amplia en cuanto a la discriminación, obligando a las autoridades de la Ciudad a garantizar la plena vigencia del principio de igualdad, combatir cualquier clase de discriminación y adoptar medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de las personas o grupos que se encuentren en situación de desigualdad.

Además, también se deben promover normas, políticas y acciones para alcanzar la plena equidad entre hombre y mujer, particularmente en los ámbitos educativo, laboral, político, económico y social. Se debe plasmar expresamente la perspectiva de género como guía para el quehacer de los órganos locales, tanto en el terreno legislativo, como en el judicial y ejecutivo.

Se debe reconocer el derecho a la personalidad jurídica, al honor, al buen nombre, y a la intimidad personal y familiar.



## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

El acceso universal a internet y a las tecnologías de información y comunicación, la creación de medios de comunicación social, y el acceso y uso de toda forma de comunicación visual, auditiva o sensorial se deben incluir como derechos de toda persona que se encuentre en el Distrito Federal.

Se debe reconocer el derecho de réplica como una prerrogativa a nivel constitucional; en particular, debe quedar garantizado el derecho de toda persona agraviada por informaciones no probadas o inexactas, emitidas por medios de comunicación locales o nacionales pero con impacto en el Distrito Federal, a la correspondiente rectificación o réplica, de forma proporcional e inmediata.

Uno de los puntos en los que se debe poner especial énfasis es en permitir —y facilitar— que toda persona pueda acceder a la justicia y a la tutela efectiva de sus derechos, de forma gratuita, inmediata, expedita e imparcial. Así, en cualquier procedimiento se tiene que garantizar el derecho al debido proceso, en el que se cumplan las formalidades esenciales y conforme a las leyes expedidas con anterioridad.

Un aspecto fundamental es que se debe garantizar de forma plena la presunción de inocencia de todo individuo, en tanto no se declare su responsabilidad, el derecho a una defensa efectiva, poder ser oído públicamente, impedir cualquier tipo de interrogatorio sin la presencia de un abogado, y que la persona acusada sea informada en su propia lengua, de las acciones formuladas en su contra y de la identidad de la autoridad responsable.

Se debe introducir de forma clara y decidida las bases indispensables de los procesos acusatorios y orales, bajo

## LOS DERECHOS HUMANOS EN LA (FUTURA) CONSTITUCIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e intermediación. Se deben garantizar y detallar los derechos que tienen los imputados, las víctimas de un delito y las personas privadas de la libertad. Estos elementos suponen la constitucionalización de un modelo moderno y transparente de justicia penal, que asegure un eficaz combate contra la impunidad y una estricta rendición de cuentas por parte de las autoridades que son responsables de asegurar la vida y la integridad física y patrimonial de los duranguenses. La justicia penal es un factor clave para la prosperidad de la ciudad, que lucha decididamente en contra de todas las formas de delincuencia.

Por lo que se refiere a derechos sociales, se debe señalar que el Gobierno de la ciudad y las delegaciones políticas estarán obligados a proveer las condiciones para la protección integral de la población, de forma tal que sean una realidad los derechos reconocidos.

Para tal efecto, deberá darse prioridad a los grupos y sectores sociales que requieran de especial consideración, en razón de sus circunstancias de exclusión, discriminación o desigualdad.

Toda persona tendrá derecho a la protección de la salud y, por tanto, acceso a servicios sanitarios. El servicio de salud de la ciudad será de acceso universal y gratuito en todos los niveles de atención, y comprenderá el diagnóstico, tratamiento, medicamentos y la rehabilitación necesarios. También se deben incluir los derechos a la seguridad social y a la vivienda digna.

Será obligación del Gobierno de la ciudad promover la existencia de transporte público, suficiente, accesible, seguro y de calidad. El llamado “derecho a la movilidad” es

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

un aspecto clave para poder ofrecerles mayor calidad de vida a los habitantes del Distrito Federal, ya que los problemas en este rubro son enormes y suponen un enorme lastre incluso para el desarrollo económico de la capital.

El Estado protegerá asimismo a la población de los desastres naturales.

Todos los habitantes de la Ciudad deberán tener derecho a acceder a la sociedad de la información y el conocimiento, con el fin de lograr una comunidad integrada, plenamente intercomunicada y la igualdad de oportunidades. Para ello, las autoridades deberán implementar las políticas necesarias para hacerlo efectivo.

Se debe cuidar, por mandato constitucional, del patrimonio cultural y artístico del Distrito Federal, de la diversidad cultural, la identidad y la libre creación artística

Deberá prestarse especial atención a los que se reconoce como grupos prioritarios. Principalmente a las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, los adultos mayores, las personas con discapacidades, las niñas y los niños, los indígenas, los profesionales del periodismo, a los consumidores y a los migrantes.

### ***V. Una propuesta adicional: la reserva de código penal***

Una propuesta adicional que podría ser incorporada al futuro texto constitucional del Distrito Federal tiene que ver con la introducción de una “reserva de código penal”.

En efecto, como una medida adecuada para reforzar el principio de libertad personal, Luigi Ferrajoli ha propuesto constitucionalizar una “reserva de código penal”. Ésta

## LOS DERECHOS HUMANOS EN LA (FUTURA) CONSTITUCIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

tendría un doble objeto: en primer término, que ninguna medida privativa de la libertad pudiera establecerse fuera del código penal (con excepción de ciertas medidas administrativas como los arrestos); en segundo lugar, que el código penal fuera aprobado y reformado por una mayoría calificada en las cámaras legislativas.

En palabras de Ferrajoli:

“Esta *reserva de código* habría de suponer que todas las normas en materia de delitos, penas y procesos deberían contenerse en el código penal o en el procesal y no podría introducirse ninguna si no es mediante la correspondiente reforma de uno u otro, que tendría que aprobarse por procedimientos legislativos agravados. Se trata de una medida indispensable para devolver la credibilidad al derecho penal y restituirle su naturaleza de *extrema ratio*. Una nueva codificación informada en el principio ‘todo lo penal en los códigos, nada fuera de los códigos’, por más compleja y voluminosa que pudiera resultar, siempre lo sería incomparablemente menos que el actual cúmulo de leyes especiales; aunque sólo fuera porque la prohibición de la dispersión en materia de legislación penal constreñiría al legislador a hacerse cargo de la unidad y de la coherencia del conjunto, al legislar en la materia. Por lo demás, puesto que el derecho penal incide en la libertad de los ciudadanos, tiene una relevancia casi-constitucional, y no resulta tolerable que quede cotidianamente expuesto a los humores contingentes de las mayorías de gobierno y a la eventual producción de nuevas emergencias”<sup>7</sup>.

Esta medida serviría para detener el caótico desarrollo de la legislación penal, que junto a una incomprensible e injustificada inflación penalizadora ha generado un enorme

<sup>7</sup> “Jurisdicción y democracia”, trad. de Perfecto Andrés, incluido en Carbonell, Miguel *et al.* (comps.), *Jueces y derecho. Problemas contemporáneos*, México, 2004, p. 112. El mismo autor ha desarrollado esta tesis en *Principia iuris, cit.*, t. II, pp. 388-391.

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

conglomerado de normas privativas de la libertad repartidas a todo lo largo y ancho del ordenamiento jurídico local. Tal parece que el legislador asume que cada vez que dicta una nueva ley o reforma una ya existente debe incluir disposiciones penales para que los destinatarios “se la tomen en serio” o, como se dice, “para que la norma tenga dientes”, olvidando de esa forma los principios del derecho penal mínimo.

La reserva de código penal tendría, en síntesis, el efecto de obligar al legislador local a sistematizar las disposiciones penales dentro de un único cuerpo normativo, impediría su fácil reforma y permitiría tener una regulación penal mucho más adecuada al principio de proporcionalidad establecido expresamente en el artículo 22 párrafo primero de la Constitución federal, pues estando todos los tipos penales y sus sanciones en un único ordenamiento sería mucho más obvio el hacer la comparación para determinar si existe o no proporcionalidad en dichas disposiciones.

La reserva de código penal quizá comparte los objetivos de una antigua propuesta de varios penalistas mexicanos<sup>8</sup>: la de unificar la legislación penal, de forma que hubiera un único ordenamiento punitivo a nivel nacional. La idea que persiguen ambas propuestas es darle elementos de certeza y de seguridad a los particulares, evitando que a partir de la dispersión normativa (ya sea sobre un único nivel de gobierno o entre los niveles federal y local) se cometan arbitrariedades que vayan en demérito de los derechos fundamentales.

<sup>8</sup> Recientemente, García Ramírez, Sergio, “Los sistemas de enjuiciamiento y los órganos de acusación”, en Gómez Lara, Cipriano y Storme, Marcel (coords.), *XII Congreso Mundial de Derecho Procesal*, México, UNAM, 2005, vol. IV, pp. 8-10.

# DERECHOS EXIGIBLES

Leticia BONIFAZ ALFONZO\*

Esperemos que ésta sea la primera de muchas mesas en las que se discuta la parte dogmática de la Constitución de la Ciudad de México, esto es, la parte relativa a los derechos fundamentales. Seguramente, cuando se revise derecho por derecho, vamos a encontrar entre los teóricos muchas coincidencias pero también van a ir aflorando profundas diferencias.

No va a ser fácil traducir en norma algunos derechos, que planteados en términos generales suenan bien, pero que tienen que pasar por el tamiz de la Constitución general de la República, y de los tratados internacionales que México ha suscrito.

Y la primera pregunta va a ser cómo van a ser planteados los derechos; qué tan amplios y abstractos, o con qué detalle y qué tan concretos serán.

\* Licenciada y doctora en Derecho por la UNAM, con especialidad en Derecho Constitucional y Administrativo. Ha tenido una larga trayectoria académica en la UNAM y ha sido docente e investigadora en el CIDE. Además ocupó la Dirección General de Asuntos Jurídicos de Presidencia de la República y posteriormente fue Consejera Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal. En 2015 fue designada directora general de Estudios, Promoción y Desarrollo de los Derechos Humanos de la SCJN.

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

La regla del artículo 1o. constitucional es muy clara: las constituciones de los estados y por ende, la Constitución de la Ciudad de México, no pueden restringir derechos, pero a *contrario sensu*, sí ampliarlos.

En este momento, sin Constitución propia, en la Ciudad de México, se ejercen más derechos que en el resto de la República. Aquí las mujeres tenemos el derecho a decidir sobre la continuación o interrupción de un embarazo; las personas del mismo sexo pueden contraer matrimonio; personas transexuales pueden solicitar la modificación de su acta de nacimiento para la reasignación sexo-genérica; parejas homosexuales pueden solicitar un niño o una niña en adopción; hay derechos de participación ciudadana en materia ambiental y urbana más amplia que en otros estados; aquí cualquier persona puede firmar ante notario su voluntad anticipada para el caso de que sufra un accidente que lo deje en estado vegetativo o por alguna enfermedad terminal, por ejemplo.

Todos estos derechos han sido plasmados en leyes secundarias sin necesidad de modificar el Estatuto Orgánico, que contiene más temas de otorgamiento de competencias entre los poderes locales y la estructura administrativa del Distrito Federal que de derechos fundamentales.

Cada derecho en particular va a dar lugar a amplias discusiones por circunstancias del entorno muy concretas. Vamos seleccionando algunos ejemplos:

Podemos comenzar con el derecho a la educación. Si tomamos lo que dicen los tratados internacionales sobre la educación y los relacionados con los derechos de las niñas, niños y adolescentes y además tomamos el contenido del

## DERECHOS EXIGIBLES

tercero constitucional pareciera que va a ser sencillo redactar este artículo, sin embargo, ¿qué ha pasado en los hechos?

En el Distrito Federal no se han podido descentralizar los servicios educativos. La federación se sigue haciendo cargo de ellos. La Constitución de la Ciudad de México, al plantear el derecho a la educación, necesariamente pondría como titular del deber correlativo de dar educación a una dependencia del propio Gobierno de la Ciudad de México. Se tendría que hacer todo el ajuste administrativo que hasta ahora a la ciudad se le ha negado. Eso sería clave para saber ante quién es oponible el derecho.

Las obligaciones en materia de educación están plasmadas para el Distrito Federal en el artículo 3o. y en la Ley General de Educación, por lo que es previsible que los nuevos deberes que surjan de la nueva Constitución tendrán que cumplirse por parte de la federación, realizando los trámites administrativos correspondientes.

El precepto en el que se plasme el derecho a la educación en la Ciudad de México, no tendría, a mi juicio, que repetir todo el contenido del tercero de la Constitución general, que por ser uno de los pilares del México posrevolucionario, contiene los principios fundamentales como la laicidad, gratuidad y obligatoriedad con un amplio desarrollo. Tampoco tendría que replicarse todo el contenido de los compromisos internacionales, sino sintéticamente establecer en qué consiste y cuáles son las garantías que se establecen para su ejercicio.

Va otro ejemplo: si revisamos el derecho a la salud, en el Distrito Federal está concentrada la mayor parte de los grandes hospitales de especialidades que corresponden a



## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

la federación y a organismos descentralizados como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) o el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Están aquí ubicados por ser el Distrito Federal, capital de la República y sede de los poderes federales, los servicios de salud del Distrito Federal y todas las políticas públicas que le correspondan a partir de cómo quede plasmado el derecho, tendrían que atender a la distribución de competencias por materia que establece el artículo 4o. constitucional, el 73 y la Ley General de Salud.

Algo que muestra la realidad es que muchos hospitales de la Ciudad de México, especialmente los ubicados en el oriente, atienden a un alto porcentaje de personas que tienen su domicilio en el Estado de México. A todas estas personas se les da atención no diferenciada. Las cifras indican que pueden llegar a ser un 30% de los usuarios. Esto en los hechos no tendría por qué cambiar con la sola emisión de una Constitución para la Ciudad de México. Más bien hay que tomar en cuenta si habrá previsiones respecto a lo metropolitano porque la conurbación de la zona oriente va a provocar fenómenos que impactan a este derecho y a algunos otros donde las fronteras son permeables.

Es decir, para el ejercicio de los derechos plasmados en la Constitución bastará con estar en el territorio de la Ciudad de México o se requerirá de residencia efectiva. Hasta ahora basta señalar un domicilio en el Distrito Federal para tener atención en los centros de salud locales.

La redacción del artículo que plasme el derecho a la salud tendría que ser muy sencillo, sin necesidad de repetir los compromisos internacionales de México y lo que esta-

## DERECHOS EXIGIBLES

blece el cuarto constitucional. Sí tendrían que precisarse las garantías para el ejercicio del derecho y las políticas públicas derivadas de ellas.

¿Qué pasaría con el derecho al agua recién plasmado en la Constitución general (2012)? ¿Puede el Distrito Federal en este momento hacer frente a las obligaciones que derivan de lo establecido en ella? Es decir, que “Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible”. ¿Qué tendría que establecerse en la Constitución local? ¿Qué puede garantizar realmente el Sistema de Aguas de la Ciudad de México con todas las carencias y limitaciones? ¿Cómo se manejaría la prestación del servicio para que en función de la escasez fuera equitativo? ¿Cómo se regularían los cortes por falta de pago? Si son materia de la Constitución local, una buena redacción sería clave para evitar posibles amparos. En materia del derecho al agua también entran en juego derechos individuales y colectivos a considerar. Posiblemente, plasmar el nuevo derecho llevaría a la varias veces planteada descentralización del Sistema de Aguas, hasta ahora órgano desconcentrado de la Secretaría del Medio Ambiente local.

En otro tema, ¿va a poder la Constitución del Distrito Federal resolver cuestiones que todos los días entran en conflicto como el derecho a la manifestación de las ideas y a la libertad de tránsito? ¿Qué tanto va a poder ampliarse lo que señalan los artículos 6 y 11 constitucionales? Es evidente que no se podrían poner más limitaciones que los que estos artículos establecen. ¿Quedaría la ponderación

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

de derechos en manos de las autoridades administrativas? En este caso, también hay que considerar que al ser la Ciudad de México sede de los poderes federales, muchos de los problemas que aquí se manifiestan no tienen resolución local sino que deberían atenderse por instancias federales o de manera concurrente en ocasiones y que las limitaciones de la Constitución federal como la alteración del orden público o la afectación de derechos de terceros, han sido aplicadas en verdaderos casos de excepción. No hay una ley federal reglamentaria de los artículos constitucionales citados y sí algunas locales (las de movilidad por ejemplo) buscarían en la Constitución general o en la local la reglamentación correspondiente.

Hablando de derechos colectivos, va a ser también todo un tema para la Constitución del Distrito Federal el de los pueblos originarios y los que piden reconocimiento en función de sus características étnicas. Después de la reforma al artículo 4o. constitucional del 92 y después las del artículo 2o. vigente, el Distrito Federal no ha emitido una regulación específica como lo han hecho otros estados de la República, particularmente Oaxaca, con grandes avances. ¿Va a reabrirse este tema con la discusión de la Constitución de la Ciudad de México?

Están en juego derechos individuales y colectivos de pueblos originarios de varias delegaciones del Distrito Federal, en especial las del sur: Milpa Alta, Xochimilco o la parte alta de Tlalpan y la Magdalena Contreras. Si a esto se suma la migración al Distrito Federal de comunidades, como los triquis o los mazahuas, la complicación va a ser aún mayor.

## DERECHOS EXIGIBLES

No se trata de nuevo, en este caso, de repetir el contenido del artículo segundo ni del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Se trata de establecer derechos que puedan ser realmente ejercitados. Es previsible que se vuelvan a plantear cuestiones como la autonomía, la autodeterminación, y la validez de los usos y costumbres. Todo un tema a considerar de alta complejidad que en algunas materias obliga al trato diferenciado.

Otra de las dificultades a las que va a enfrentarse esta nueva Constitución será la de trabajar la igualdad en la diferencia. Porque una Constitución del siglo XXI no puede partir de la misma tabla rasa de la que partieron en 1789 los que plasmaron los derechos del hombre y del ciudadano. Se tendrían que considerar entonces derechos diferenciados para todos los grupos con alguna vulnerabilidad o que requieren de un tratamiento diferenciado para igualar derechos. La protección a los adultos mayores en el Distrito Federal, ha sido ejemplo de políticas públicas diversas.

Ya lo he reiterado, pero vale la pena repetirlo: es preferible que en la Constitución de la Ciudad de México se plantearan derechos susceptibles de ser exigidos. Yo no me iría por el modelo de una Constitución programática, como dicen, que plasmen la aspiración de lo que queremos ser. Es mucho mejor plantear lo que ya somos y tenemos garantizado ser, con deberes claros por parte del Estado para garantizar el ejercicio real de los derechos.

Me decantaría por una Constitución minimalista si así quiere llamársele. Por eso es muy importante tener claros qué derechos ya se están ejerciendo en el Distrito Federal.

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

El contenido en materia de derechos en la Constitución va a requerir de una amplísima participación ciudadana, y yo insistiría en que se parta de lo que tenemos ahora y que no pensemos en repetir los contenidos de los tratados internacionales. éstos ya se recibieron por la vía de los artículos 1o. y 133 constitucionales y ya son parte de la carta magna.

A nivel mundial hay muchas constituciones nuevas sobrecargadas de derechos. Las latinoamericanas recientes, Perú y Bolivia son ejemplo de ello. Los estudios constitucionales dicen que la vida que actualmente tiene una Constitución es de quince años. Son realmente excepciones la Constitución norteamericana, que ha logrado sobrevivir por el ensanchamiento de los derechos a través de la interpretación judicial, y nuestra casi centenaria Constitución con sus permanentes cambios, añadidos y remiendos.

Y de ahí viene otra reflexión: ¿qué tanto el desorden y la falta de sistematicidad de nuestra Constitución general va a impactar en la Constitución local? ¿Qué tanto se va a poder derivar un orden si tenemos un artículo 73 lleno de competencias confusas e interpretables en cuanto a su alcance? Sobre todo porque de la parte orgánica se desprende que la Ciudad de México mantendrá las mismas características del Distrito Federal de ser a veces estado y a veces municipio en cuanto a las competencias. En algunos casos será clara la aplicación del 116, en otras del 115.

Las delegaciones —demarcaciones territoriales— son y no son municipios. Hay obligaciones de las instancias administrativas que necesariamente se traducen en derechos.

## DERECHOS EXIGIBLES

¿El derecho a la ciudad que implica? ¿El derecho a la movilidad? ¿El derecho al espacio público? En el Distrito Federal también está restringido el derecho de propiedad por la imagen urbana y los planes de desarrollo urbano, además de las múltiples restricciones por parte del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y del Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA), además de las zonas consideradas reserva territorial, por ejemplo.

Los acuerdos respecto del contenido de los derechos pueden ser incluso más complejos que la parte orgánica, por esa razón, mi sugerencia sería que se hicieran foros específicos para que se analice derecho por derecho, viendo qué tantas coincidencias y qué tantas divergencias existen primero entre los teóricos y después entre los partidos políticos para ir construyendo el consenso.

Mi posición es muy clara: me pronuncio por una constitución minimalista que no contenga largas declaraciones políticas sino derechos concretos, ejercitables, con las garantías para su ejercicio. Las Constituciones del siglo XXI no deben ser barrocas ni en el lenguaje, ni por la cantidad de detalles en la descripción de cada derecho, que luego se convierten en un problema cuando a través del derecho de acción se llevan a tribunales.

Se debe empezar a bosquejar un texto moderno que sea motivo de orgullo para los capitalinos por ser de avanzada y por su correspondencia con la realidad.

Asimismo, aunque no es tema de la mesa de hoy, se tienen que considerar también los deberes cívicos básicos que construyan la ciudadanía. Muchas de las cuestiones que hoy están plasmadas en la Ley de Cultura Cívica po-

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

drían encontrar su fundamento en la nueva Constitución. La oportunidad actual parece ser única y es necesario aprovecharla.

# ¿CÓMO ORGANIZAR LOS PODERES PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN, LA LIBERTAD Y LA DEMOCRACIA?

**Armando HERNÁNDEZ CRUZ  
Alejandro MADRAZO LAJOUS  
Julio RÍOS FIGUEROA**



# EL NECESARIO REDISEÑO INSTITUCIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Armando HERNÁNDEZ CRUZ\*

**Sumario:** I. La problemática. II. El constitucionalismo multi-nivel. III. El rediseño institucional del Distrito Federal.

El modelo de organización de lo que se conoce como la parte orgánica del proyecto de Constitución de la Ciudad de México es un tema muy interesante, que genera varias interrogantes; ello nos ha llevado en los últimos veinte años al estudio integral de esta entidad federativa sui generis y la viabilidad de su reforma política, aspectos que comparto en esta mesa y que además han quedado plasmados en el libro *El necesario rediseño institucional del Distrito Federal mexicano* publicado recientemente por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el cual se comentan precisamente algunos de los planteamientos sobre lo que se consideran estrategias básicas para el rediseño institucional del Distrito Federal.

\*Doctor en Derecho por la UNAM, especialista en derecho constitucional y administrativo y derechos humanos por la misma universidad. Profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM y desde 2014 es presidente del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

### ***I. La problemática***

La Zona Metropolitana del Valle de México constituye una de las megaciudades más importantes, no sólo del país, sino del mundo. Tiene la más grande concentración poblacional, genera el mayor porcentaje del producto interno bruto y es la zona más globalizada de México, no obstante la importancia del Distrito Federal y su integración a la zona metropolitana, la capacidad de respuesta y propuesta de los distintos niveles de gobierno y de los partidos políticos no ha estado a la altura de la compleja situación que presenta.

En busca de posibles soluciones a estos problemas, se han planteado diversas propuestas para reforzar y fortalecer sus instituciones, por ejemplo, homologar la situación jurídica y constitucional de la ciudad capital con la de los estados, una idea que en la actualidad enfrenta ciertas resistencias.

El problema radica en que se ha querido analizar un Distrito Federal que históricamente ha mantenido diferencias con el resto de las entidades federativas por razones que hoy en día ya no son sostenibles o que simplemente no atienden a la verdadera necesidad de los habitantes de esta entidad. Se ha pretendido examinar con atrasadas teorías que ya no concuerdan con las exigencias contemporáneas de la sociedad capitalina y que difieren mucho con lo que pasaba hace 30 o 40 años.

El constitucionalismo mexicano, dominado por el enfoque de la doctrina positivista, es en la actualidad un obstáculo para el desarrollo de nuevas fórmulas de solución de problemas reales de la sociedad mexicana y en el caso específico de los problemas actuales del Distrito Federal.

## EL NECESARIO REDISEÑO INSTITUCIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

El hecho de que esta entidad federativa cuente con la condición de Distrito Federal que responde a su carácter de asiento de los Poderes de la Unión, no justifica la carencia de órganos de Gobierno que gocen de autonomía y plena capacidad de decisión; las referencias históricas de Venustiano Carranza mandando a desazolvar el perímetro cercano a las oficinas de la presidencia, son reminiscencias que ya no corresponden a la realidad moderna de esta capital.

### ***II. El constitucionalismo multinivel***

En mi opinión, el Distrito Federal requiere un rediseño que vaya acorde con sus características, con su naturaleza y con sus necesidades reales, que sea armónico con su condición de urbe, de megalópolis. Creo firmemente que hay muchas otras condiciones propias de la Ciudad de México que le dan un carácter de metrópoli. Por lo tanto, no podemos quedarnos obturados en las ideas radicales del Estado federal o del Estado centralista o de la distribución vertical, simétrica de competencias cuando en otras partes del mundo se exploran nuevas posibilidades como el constitucionalismo multinivel<sup>1</sup> que acontece en Europa.

Cuando nos preguntamos, por ejemplo, ¿qué es la Unión Europea? ¿Si es un Estado o es una confederación o una federación? Una de las posibles respuestas es que la Unión Europea no es nada de eso, es una cosa distinta. Por lo tanto, la evaluación y la calificación de esta figura, a la luz del constitucionalismo moderno, no puede res-

<sup>1</sup> En el constitucionalismo multinivel no hay jerarquía ni verticalidad, sino un sistema transversal en red que debe romper el esquema piramidal con un centro único y final de toma de decisiones.

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

ponder a las ideas vetustas de si es federación o confederación, porque va superando esos viejos esquemas y generando nuevos paradigmas.

Esa idea de constitucionalismo multinivel trasciende también al modelo de organización español, que no es un Estado federal ni un Estado central, simplemente es un Estado compuesto bajo una figura que no tiene nombre, pero que se define por la unidad del Estado. En la nación española existe una división de comunidades autónomas, cuyas provincias y municipios cuentan con cartas políticas o estatutos que no precisamente son simétricos. Cada comunidad o cada ente de ese órgano pactó, con el Estado español, las competencias que le fueran necesarias.

De tal forma, la comunidad de Valencia tiene competencias en materia de agua, que no tiene la comunidad de Madrid, porque no existen las mismas necesidades o cuerpos acuíferos para requerir este tipo de atribuciones, o la comunidad de la Rioja, que vive de la producción de vino, tiene competencia para cobrar impuestos en esa materia, la cual no necesitan otras comunidades autónomas, porque no tienen la misma configuración, intereses y necesidades.

En esa distribución se aplica un principio asimétrico que reconoce que la autonomía no es igual para todos. Cada comunidad pide al Estado español el cúmulo de autonomía que necesite de acuerdo con sus propias necesidades, tomando en consideración que lo que le interesa al Estado y al ciudadano es que funcione el servicio público.

De esta forma, consideramos que ese modelo conocido en la Constitución española como “principio dispositivo” y

## EL NECESARIO REDISEÑO INSTITUCIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

que implica la posibilidad de que cada comunidad ejerza su derecho de autoorganización<sup>2</sup>, podría ser un buen ejercicio para la redistribución de competencias entre el Gobierno local o el Gobierno central del Distrito Federal y los Gobiernos en las distintas demarcaciones.

Siguiendo con este modelo español del principio dispositivo, en el caso de la Ciudad de México, no todas las demarcaciones son iguales y por lo tanto no todas requieren las mismas atribuciones. La asignación de competencias de los Gobiernos delegacionales obedecería a aquéllas que les fueran necesarias para su propia definición, existencia, características y condiciones, eso permitiría tener una entidad más ágil y más dinámica.

Empero, es difícil que el constitucionalismo mexicano logre evolucionar los conceptos y paradigmas previamente establecidos. Si lográramos superar la crisis del concepto de Estado de los siglos pasados, podríamos vislumbrar la construcción del constitucionalismo del siglo XXI a través de la aplicación de los valores de libertad a las nuevas realidades para la solución de problemas.

### **III. El rediseño institucional del Distrito Federal**

Por rediseño institucional debemos entender la redistribución de atribuciones entre los órganos de Gobierno, y en el caso específico del Distrito Federal implica no sólo una redistribución de atribuciones, sino la asignación de nuevas funciones o la implementación de nuevas formas

<sup>2</sup> Hernández Cruz, Armando, *El necesario rediseño institucional del Distrito Federal Mexicano*, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2015, p. 130.

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

de distribuir dichas funciones, en primer término, entre la federación y las autoridades locales, y en segundo, en el ámbito interno, particularmente la distribución de competencias entre las autoridades del Gobierno central y las de los Gobiernos delegaciones o demarcaciones.

Entre las formas de repartir competencias que podemos mencionar, tenemos la distribución entre órganos de diferentes niveles y la distribución entre órganos del mismo nivel; en el primer caso, se trata de la distribución que se da entre la federación, las entidades federativas y los municipios, también conocida como “distribución vertical de competencias”, la cual se realiza mediante la regla general prevista en el artículo 124 constitucional, es decir, que todas las facultades que no están expresamente conferidas a los funcionarios de la federación se entienden reservadas para los estados, esta fórmula se conoce como competencia residual de las entidades federativas.

La interpretación de este artículo siempre ha resultado un tanto compleja en el caso particular del Distrito Federal por una razón específica, existe una enorme confusión respecto a su carácter y naturaleza, hay quienes lo homologan a un municipio y quienes le reconocen su carácter de entidad federativa, sin embargo, la Constitución general es muy clara al precisar en su artículo 43, que debe ser considerado como una de las partes integrantes de la federación, lo cual implica que es una más de las entidades federativas que componen el Estado mexicano.

Sobre el particular, no debe haber lugar a duda: el Distrito Federal forma parte de lo que se conoce en la teoría como pacto federal. Un principio metodológico del análi-

## EL NECESARIO REDISEÑO INSTITUCIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

sis del sistema federal y en forma concreta, el federalismo, nos obliga a conocer la raíz etimológica del vocablo federalismo, cuyo origen proviene del latín *fodeus* o *foderare* cuyo significado es *unión o alianza, pacto o acuerdo*<sup>3</sup>, en consecuencia, si nosotros examinamos el término *entidad federativa* por separado, podemos darnos cuenta de que hace referencia a un ente o sujeto que forma parte de una unión, pacto o federación, y el Distrito Federal, de acuerdo con su definición constitucional, es una de las 32 partes que integran la federación mexicana.

Otra duda que surge es si tiene o no carácter de estado; al respecto, el artículo 44 también es claro al establecer que la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, y sólo en el caso de que los poderes federales cambiaran de residencia, se erigiría en un estado, en el estado del Valle de México; pero mientras eso no suceda, su naturaleza es clara, es la capital de México, sede de los poderes de la unión y una de las 32 partes que integran el Estado federal mexicano. Una entidad federativa con una situación particular que la distingue de las demás por el solo hecho de ser el asiento de los poderes federales.

Luego entonces, tampoco puede ser comparada con un municipio, aun cuando para efectos fiscales y de los convenios de colaboración o para el otorgamiento de subsidios municipales por parte de la federación se haya generado la ficción de considerarla como tal; aun en ese sentido no es un municipio, y no puede siquiera homolo-

<sup>3</sup> Camargo González, Ismael, "El régimen interior de las entidades federativas", en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2642/7.pdf>.

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

garse a él, porque como ya se dijo, esta entidad federativa tiene órganos de Gobierno locales que distan mucho de la naturaleza jurídica municipal.

En el caso del Distrito Federal, esto es parte fundamental de la confusión, que si es estado o entidad federativa o es municipio, a fin de cuentas, a la gente, a la población, a los habitantes de la Ciudad de México, les da lo mismo si es una cosa o la otra, lo que realmente quieren es la simplificación de los procedimientos para acceder a determinados servicios públicos y poder ejercer efectivamente sus derechos.

Caso típico: cuando una persona va a la delegación a pedir apoyo de una patrulla o de los oficiales de seguridad pública, y le dicen: "Aquí no le podemos ayudar porque la seguridad pública es competencia del Gobierno central, debe dirigirse a la Secretaría de Seguridad Pública". Va la persona a la Secretaría de Seguridad Pública, y le dicen: "Está usted en el lugar equivocado porque las atribuciones de seguridad pública en el Distrito Federal le corresponden a la federación y por lo tanto no es asunto de nuestra competencia". Esto da como resultado que el gobernado se retire totalmente confundido y frustrado, con la carencia del servicio público que está requiriendo. Esto sucede porque el Distrito Federal no tiene autonomía en materia de seguridad pública lo que deriva en el entorpecimiento de la actividad de Gobierno.

En un sistema de constitucionalismo multinivel, contrario a lo que sucede en México, no es necesario disputar competencias específicas entre instancias o niveles de Gobierno, todos los Gobiernos son responsables de la solución de problemas con independencia del nivel de representación



## EL NECESARIO REDISEÑO INSTITUCIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

que ostenten, aplicando un plan conjunto y no limitado por los aspectos formales de competencias en beneficio de la población. La solución debe partir del acuerdo político<sup>4</sup>. Eso sería, sin duda, mucho más útil para los capitalinos.

Por ello es importante analizar la estructura del Distrito Federal y definir claramente su naturaleza, para lograr un rediseño institucional que sea acorde con las necesidades actuales de los habitantes de esta ciudad, para lograr un nuevo modelo institucional, que funcione, que sirva a la gente y les resuelva a los ciudadanos la problemática de la confusión de atribuciones y otra serie de cuestiones derivadas de la ausencia de competencias.

Uno de los principales planteamientos que se exponen en materia de reforma política del Distrito Federal hace referencia a la posibilidad de que la Constitución federal le otorgue a la Ciudad de México autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y la faculte para dictar su propia Constitución de manera homóloga a los estados de la unión.

En nuestra opinión, esta situación resulta en realidad una falacia teórica porque en estricto sentido, las llamadas constituciones de las entidades federativas, no son constituciones, y las entidades federativas, en realidad tampoco son estados libres y soberanos como lo establece el artículo 40 constitucional, ya que todas las entidades federativas deben someterse a una estructura política superior que es la Constitución federal; por el contrario, un estado soberano es aquel que tiene la capacidad de autodeterminar su estructura interna y su propia forma de Gobierno.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 124.

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

En ese sentido, México no tiene en su interior ningún otro estado soberano, ya que la tesis de la soberanía precisamente nos indica que no puede haber un Estado dentro de otro Estado, ni una soberanía por encima de otra soberanía, la soberanía no admite división porque eso va en contra de su propio concepto (poder que está sobre todo), y tampoco el poder acepta división, porque el poder es uno solo en el Estado y lo que realmente se distribuye son las funciones del Gobierno. Luego entonces, al existir una sola soberanía y un solo poder, debemos dejar en claro que lo que se otorga en realidad a las entidades federativas en la Constitución general es autonomía.

Empero, seguimos manejando la teoría clásica de la división de poderes y la tesis de una soberanía fragmentada en un modelo federal, que en realidad es un modelo de descentralización política en el que más bien se otorga autonomía a cada una de las partes integrantes de la federación. Así, tenemos que las entidades federativas son autónomas y no soberanas, porque no tienen la capacidad de tomar sus propias decisiones, los estados de la República no pueden decidir configurarse como monarquías o tener un Gobierno que dure 15 años, porque están sujetas a una norma superior, que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sólo un Estado puede tener Constitución, y como ya se mencionó, ninguna de las entidades federativas es Estado porque no tienen soberanía. Por lo tanto, ninguna de ellas puede tener Constitución. En nuestra opinión, el término correcto para referirse a esos cuerpos normativos, es el que se otorga al máximo ordenamiento a nivel local en el

## EL NECESARIO REDISEÑO INSTITUCIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Distrito Federal, que es el Estatuto de Gobierno, régimen jurídico al cual están sometidas las personas y las cosas que se relacionan con esta entidad federativa.

Sin embargo, también reconocemos el impacto y el peso que tiene para todas las entidades federativas asumirse como estados libres y soberanos, con una Constitución local como lo señala el artículo 40. Por lo tanto, sólo bajo ese criterio sí consideramos necesario que el Distrito Federal se homologue al sentir de las demás partes integrantes de la federación. Por ello, dentro del necesario rediseño institucional del Distrito Federal coincidimos con la fórmula de creación de una Constitución local para la Ciudad de México.

Reiterando que, si bien no es el término más adecuado desde el punto de vista jurídico, sí lo es en términos políticos, en términos del quehacer democrático de la ciudad y en términos de homologarla al estatus de derecho de las demás entidades federativas de este país.

Ya sea que se llame estado del Valle de México o Ciudad de México<sup>5</sup>, como se ha venido haciendo en los últimos años, que también se puede tomar como sinónimo de Distrito Federal porque el artículo 42 señala que la Ciudad de México es el Distrito Federal, término con el que se le conoce tradicionalmente.

En ese rediseño institucional del Distrito Federal que se ha venido planeando, habría que establecer como en

<sup>5</sup> Desde nuestro punto de vista, también existe una imprecisión de carácter semántico, porque la zona rural del Distrito Federal, en las delegaciones como Tláhuac, Milpa Alta, Xochimilco o Cuajimalpa que forman parte de la entidad federativa, no pertenecen a lo que semánticamente consideraríamos como ciudad, urbe, capital o metrópoli, lo cual podría parecer una contradicción.

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

otras entidades federativas, principios que den pauta a una identidad de las personas que nacen y viven en el Distrito Federal, para que haya una apropiación colectiva del espacio público, que no se sientan como población fluctuante o ajena al mantenimiento y sostenimiento de la infraestructura de la ciudad. Máxime porque somos la única entidad federativa que no tiene una capital ni un gentilicio, es decir, una denominación de origen para los habitantes y oriundos del Distrito Federal.

Otra cuestión que nos parece fundamental es la definición de los principios constitucionales en la parte orgánica de la Constitución local. Esto es, porque la parte orgánica de un texto constitucional no sólo establece la estructura, organización y funcionamiento del Gobierno, las relaciones de los órganos de Gobierno entre sí y las relaciones de éstos con los particulares. También debe establecer los principios constitucionales que han de regir todo el quehacer democrático del poder público dentro de la entidad federativa, como el principio de supremacía constitucional, la rigidez constitucional, la inviolabilidad de la Constitución, el principio de legalidad, etcétera.

Asimismo, es indispensable que la Constitución local cuente con un catálogo propio de derechos humanos, promoviendo activamente los derechos civiles y políticos, y en especial los económicos, sociales y culturales, ya que de esta manera todas las instituciones de la Ciudad de México y los instrumentos legales que deriven de ella estarán en la “búsqueda de un constante mejoramiento de la calidad de vida de la población”<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Hernández Cruz, Armando, *Derechos humanos, democracia y desarrollo*, México, CNDH, 2006, p. 7.

## EL NECESARIO REDISEÑO INSTITUCIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Este apartado axiológico no sólo debe ser planteado pensando en los habitantes del Distrito Federal, sino en una población flotante que entra, sale, transita y realiza actividades diarias en el territorio de la entidad federativa.

Como podemos observar, son muchos los aspectos que hay que revisar sobre la estructura, diseño y funciones de los órganos de Gobierno de la ciudad, cualquier espacio resultaría insuficiente para abordarlos exhaustivamente; sin embargo, en términos muy generales podemos mencionar cuáles son aquellos que, en nuestra opinión, no pueden faltar dentro del marco constitucional local:

- Principios que den pauta a la identidad de las personas que viven en la Ciudad de México.
- Principios constitucionales que protejan los valores superiores de la entidad federativa.
- Un amplio catálogo de derechos humanos de carácter individual y colectivo, así como las garantías para su protección.
- Una red de distribución de atribuciones entre los órganos centrales y las demarcaciones territoriales que permita a éstas dirigirse con autonomía y adoptar las competencias que les sean necesarias atendiendo a sus características propias.
- Una ley orgánica local y leyes orgánicas para las demarcaciones como tienen los municipios en las entidades federativas.
- Ampliar la competencia del Legislativo local para que éste forme parte del poder revisor de la Constitución general.

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

Todos estos aspectos formarían parte del rediseño institucional que plantea una nueva forma de organizar el poder y el ejercicio de la función pública, para potencializar y optimizar el quehacer democrático que se ha venido fortaleciendo en la Ciudad de México en estos últimos años.

# LA (RE)FUNDACIÓN DE LA COMUNIDAD POLÍTICA LOCAL Y SU DISEÑO INSTITUCIONAL<sup>1</sup>

Alejandro MADRAZO LAJOUS\*

Me corresponde abordar el tema del diseño institucional del Gobierno local en la Ciudad de México. Tenemos la oportunidad de hacer de esta ciudad una comunidad política más incluyente, plural y participativa. En ese sentido, lo primero que hay que entender para diseñar adecuadamente las instituciones que van a gobernar a la comunidad política en la que ya vivimos, es que el Distrito Federal —la Ciudad de México— tiene más de una historia; tiene varias historias. En ellas hay que encontrar las claves para comprender de dónde venimos y qué es lo que queremos hacer con aquello que se está construyendo ahora: nuestro futuro.

Recientemente veía estampas que celebran los 190 años de la Ciudad de México. Lo que se fundó entonces no fue la Ciudad de México, sino el Distrito Federal; y se fundó desde la federación —que estaba ella misma en vía de construcción—, tomando en cuenta sus necesidades. En consecuen-

<sup>1</sup> Quiero agradecer a Sarah Aguilar Flaschka por su apoyo en la edición de este texto y su preparación como versión escrita.

\* Licenciado en Derecho por la UNAM y el ITAM. Maestro y doctor en derecho por la Universidad de Yale. Es profesor e investigador en el CIDE donde coordina el Programa de Derecho a la Salud; miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I.

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

cia, la trayectoria que inició en ese momento se construye desde la perspectiva de la comunidad política nacional o, más preciso, desde las autoridades nacionales, no desde la comunidad política local.

Algunas de las comunidades políticas que constituyen hoy al Distrito Federal datan de mucho tiempo atrás. Si hacemos un corte más o menos claro, podemos establecer que la Ciudad de México se fundó hace 490 años, no 190. O más bien se refundó, porque está construida —y la influencia no es nada más simbólica y geográfica— sobre Tenochtitlán, que tiene por lo menos 690 años.

Pero incluso antes de la fundación de Tenochtitlán, hay que entender el aglomerado de redes de comunidades que se estaban formando en el Valle de México, interrelacionadas en un sistema densamente imbricado, para comprender qué se fundó con la Ciudad de México y cómo ha ido evolucionando. No quiero hacer de esta reflexión una revisión histórica de la ciudad, pero sí quiero subrayar que es una historia compleja, rica, con muchas capas que le dan una textura muy particular a la comunidad política que hoy pretendemos rediseñar y en muchos sentidos, refundar (una vez más).

Si hace 190 años se fundó el Distrito Federal, desde la federación para la federación, hoy en día estamos discutiendo una reforma política que viene propuesta desde el ámbito local, y con miras a dar cabida a las necesidades de la comunidad política que aquí vive y que aquí ejerce sus derechos. Esta vez no se trata de las necesidades de la federación. Al tiempo hay que reconocer, por supuesto, que no se puede crear *ex nihilo* y que tenemos que conciliar las necesidades de la comunidad política local que conforma-



## LA (RE)FUNDACIÓN DE LA COMUNIDAD POLÍTICA LOCAL Y SU DISEÑO INSTITUCIONAL

mos los capitalinos con las funciones de capital que cumple nuestra ciudad dentro de esa comunidad política más amplia que es México, el país.

Teniendo presente esta tensión entre lo local y lo nacional, pero también la historia rica y particular de distintas comunidades, momentos y civilizaciones —no sólo culturas— debemos de compatibilizar nuestro pasado con la comunidad política plural, moderna y diversa que hemos venido construyendo en las últimas generaciones.

La Ciudad de México es hoy vanguardia en muchos sentidos. El diseño de nuestras instituciones debe responder a las preguntas de cómo vamos a funcionar, qué derechos nos vamos a dar y cómo nos vamos a redefinir los ciudadanos de esta comunidad política. Pero tampoco podemos dejar atrás u obviar la historia de la que venimos, con su antigüedad y su complejidad.

Teniendo en mente la tensión entre las funciones que la ciudad debe cumplir para la federación y para la comunidad política local; entre nuestra historia rica, plural, texturizada, en capas, y la aspiración moderna que hoy caracteriza el proyecto político de la ciudad, propongo tres distintos ejes para diseñar las instituciones. El primero, que voy a tocar muy brevemente, es la creación de estas instituciones. Ya se ha hablado del Constituyente y cómo debería de ser, pero quiero volver a referirlo aquí porque creo que el diseño de los procesos mediante los cuales se diseñan las instituciones es importante. Es indispensable que exista un Constituyente *ad hoc* para la Ciudad de México, no podemos simplemente delegarlo a la Asamblea Legislativa, como si fuera una ley más.

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

No es lo mismo una legislatura ordinaria que un constituyente y no debemos de tomarlo por mismo, la reflexión debe ser distinta; las personas responsables deben ser distintas, inclusive. Una vez que un constituyente elabore un proyecto, debe ser socializado a la ciudadanía entera, vía referendo.

No podemos obviar que, cuando se hace así —cuando primero se elabora un proyecto y después se somete a su aprobación—, en realidad quien está haciendo el diseño no es quien lo vota o refrenda. No son los ciudadanos los que van a redactar la Constitución, pero sí tiene que haber una consulta u otros procesos para integrar la opinión ciudadana. Ello nos permite a todos los ciudadanos del Distrito Federal apropiarnos de esa Constitución; tenemos esa oportunidad, no debemos de perderla.

Además, el Constituyente no debe ser simplemente pensado desde la teoría política —ya sea rousseauoniana o rawlsiana—, imaginando que todos partimos de un estado de naturaleza y nos sentamos en una mesa en calidad de iguales. Partir del contra-fáctico es un ejercicio hipotético y el ejercicio que tenemos enfrente no es hipotético. Aquí ya hay una comunidad política que actúa, vigorosa, que vota, que se sale de la raya, que innova y que transforma al país entero a través de sus decisiones. Obviar eso es renunciar a una de nuestras principales riquezas como ciudad y entidad política.

En ese sentido, creo que estas comunidades ya existentes deben de reflejarse en el diseño del constituyente. Hay distintos niveles de comunidades en esta ciudad. Tenemos, por supuesto, la ciudad en sí misma, el Distrito Federal; tenemos

## LA (RE)FUNDACIÓN DE LA COMUNIDAD POLÍTICA LOCAL Y SU DISEÑO INSTITUCIONAL

delegaciones como entidades de acción política; tenemos también distintas formas de interactuar a un nivel mucho más local y aterrizado: barrios, pueblos originarios, fraccionamientos, colonias, cada una tiene su dinámica distinta, y si las equiparamos todas, perdemos la riqueza y dejamos de reconocer la comunidad política que ya somos. Eso sería un error.

Ahora bien, esto nos lleva al segundo eje: ¿cómo diseñar las instituciones, conciliando estas dos lógicas: el diseño moderno abstracto y las texturas reales de las comunidades complejas, que llevan mucho tiempo existiendo en este espacio? Creo que una pieza central de la respuesta debe ser la representación proporcional. Hoy está de moda hablar mal de nuestros representantes legislativos. Y resulta particularmente fácil hacerlo de los plurinominales, porque “nadie los votó” y “están ahí de gratis”. Ése es un lugar común que se ha dispersado hoy en día, sobre todo entre quienes quieren ver reducida la pluralidad política que hoy refleja el sistema político mexicano.

Los legisladores plurinominales nos han dado un mejor reflejo de nuestra sociedad del que teníamos antes de que existieran. Yo iría al grado de proponer que toda la legislatura fue plurinomial, que toda fuese conformada mediante representación proporcional. La proporcionalidad refleja mejor a la sociedad real; no así el accidente de quién sacó la primera minoría. En una representación uninominal quien gana se lleva todo y no deja espacio para que los demás estén representados.

Un segundo punto se puede construir sobre el anterior. Yo creo que podríamos experimentar con el diseño de las

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

instituciones locales. Pienso en abstracto en un ejercicio que no creo que vaya a ocurrir: imaginemos que pudiéramos diseñar libremente nuestro Gobierno en la Ciudad de México. Yo propondría un sistema semipresidencial o inclusive parlamentario. Así, la representación proporcional no sólo nos puede ofrecer una representación legislativa, sino además la conformación de un Gobierno plural.

En esta ciudad no hay mayorías absolutas, y, sin embargo, el Gobierno está a cargo de la primera minoría. Yo creo que sería un paso trascendental, que además serviría de ejemplo para el resto del diseño político del país (que vamos a tener que rediseñar más pronto que tarde). Imaginen un sistema de Gobierno parlamentario, en el que los Gobiernos de coalición reflejan la pluralidad de la sociedad.

Además, esta pluralidad debería reflejar también la pluralidad de cuerpos que siempre ha existido aquí: pueblos, barrios, colonias, etcétera. No tenemos por qué obedecer a los parámetros estandarizados de un Estado que tiene dos niveles: el nivel estatal y el nivel municipal. Aquí podríamos tener Gobierno central de la Ciudad de México, Gobiernos en las delegaciones y Gobiernos en los barrios. Y habría que discutir qué le compete a cada quien.

El sistema de agua y el sistema de basura, por supuesto, no pueden pensarse a nivel del barrio, pero hay otras decisiones que sí. En algunos casos el uso de suelo, por ejemplo.

A nivel delegacional, creo que tendríamos que pensar, también, en una representación plural. En cabildos que reflejen la pluralidad de nuestras delegaciones. La Miguel Hidalgo e Iztapalapa no son homogéneas, por más que los es-

## LA (RE)FUNDACIÓN DE LA COMUNIDAD POLÍTICA LOCAL Y SU DISEÑO INSTITUCIONAL

tereotipos nos digan algo distinto. Necesitamos reflejar la diversidad que existe en cada una de esas demarcaciones.

Por último, en materia de justicia, me parece indispensable contar con un Poder Judicial independiente e incluyente. Necesitamos tener un equivalente al Consejo de la Judicatura. En 94 creamos un Consejo de la Judicatura independiente y en 99 cometimos —a nivel nacional— el error de subordinarlo de nuevo a la Suprema Corte. Y el resultado está a la vista: los jueces y magistrados serán independientes frente al Poder Legislativo o Ejecutivo, quizá, pero no lo son frente a la Suprema Corte de Justicia.

Nuestros jueces no son independientes frente a sus superiores, que no deberían ser superiores jerárquicos. El clientelismo y el corporativismo del gremio judicial es una de las grandes trabas para tener una justicia cotidiana, a la altura de la ciudadanía. Si vamos a rediseñar las instituciones, rediseñemos también la Judicatura, que mucha falta le hace a esta ciudad con un sistema de justicia deplorable.

Como último eje quiero abordar el tema de la participación ciudadana. Creo que tenemos que concebir a la ciudadanía como un poder público capaz de participar en las decisiones de Gobierno, no sólo a través de la urna y del voto, en intervalos discretos. Debemos explorar mecanismos de participación ciudadana como las iniciativas ciudadanas o los refrendos, pero también el presupuesto participativo. Y podemos pensar en presupuestos participativos a nivel de barrio, a nivel de colonia, a nivel de pueblo, a nivel de delegación y a nivel de la ciudad entera.

Hay una figura que es arcaica, pero que a mí me gusta mucho: la de los cabildos abiertos. Creo que los ciudada-

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

nos deberíamos poder llamar a deliberaciones de nuestros cuerpos colegiados en las demarcaciones que sean abiertas a la ciudadanía. No todo debe de ser abierto, está claro. La Suprema Corte nos pone el ejemplo de cómo a veces es mejor no ventilar las discusiones públicamente, en televisión, porque eso empobrece las deliberaciones y a veces exhibe una que otra miseria. Es importante que quienes toman decisiones puedan llegar a negociaciones en deliberaciones cerradas, pero también que haya la posibilidad de que los ciudadanos exijamos que se abran ciertas discusiones y que se decidan entre todos.

En resumen, diseñemos las instituciones para nuestra ciudad; para la comunidad que somos todos y para las comunidades diversas que la conforman. Hagamos del ejercicio constituyente una reflexión específica, que nos permita apropiarnos de nuestros Gobiernos, procuremos maximizar la pluralidad que nos caracteriza y que nos ha enriquecido siempre y reconozcamos nuestros pasados estando dispuestos a romper inercias. Sobre todo, hagamos que el ejercicio de la ciudadanía y el ejercicio del gobierno se confundan, si no siempre, sí con la frecuencia y profundidad que nos permita adueñarnos de las instituciones que tanto trabajo y tantos años ha costado recobrar de la federación.

# ELEMENTOS PARA EL DISEÑO CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE JUSTICIA

Julio RÍOS FIGUEROA \*

Uno de los elementos centrales de las aproximaciones prácticas y teóricas a la construcción de un estado derecho es que mediante la eliminación de actores totalmente autónomos, libres de rendición de cuentas, un sistema bien diseñado de frenos y contrapesos puede limitar el uso arbitrario y abusivo del poder. Sin embargo, lograr un marco institucional que cumpla este aparentemente sencillo requisito es una tarea monumental. Considérese, por ejemplo, el diseño del sistema de justicia: mientras que un Poder Judicial independiente y honesto puede limitar el uso arbitrario de recursos públicos por parte de los representantes electos en los órganos ejecutivo y legislativo, un Poder Judicial que no rinda cuentas a nadie puede incluso aumentar la corrupción si los jueces o fiscales no son honestos (*cf.* Rose-Ackerman, 1999; Shleifer y Vishny, 1993; Svensson, 2005). En otras palabras, sin rendición de cuentas la independencia judicial puede minar el Estado

\*Doctor y maestro en Ciencia Política por la Universidad de Nueva York (NYU), y fue Hauser Research Scholar en la escuela de leyes de la misma universidad. Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el CIDE. Profesor e investigador en la División de Estudios Políticos del CIDE; pertenece al Sistema Nacional de Investigadores Nivel II.

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

de derecho (*cfr.* Capelleti, 1985; Ferejohn, 1999; Guarnieri, 2003; Przeworski y Maravall, 2003).

La lógica del sistema de frenos y contrapesos se utiliza generalmente para pensar la relación entre ramas del Gobierno. Sin embargo, y ésta es la propuesta principal de este texto, también puede ayudarnos como guía para pensar las relaciones entre distintas instituciones y actores dentro de una rama de Gobierno. En este ensayo utilizo como guía el principio de “eliminación de actores libres de rendición de cuentas” para pensar el diseño de la rama judicial. En particular, ofrezco algunas reflexiones sobre el modo en que se pueden tejer las relaciones entre las instituciones que forman tanto el sistema de procuración de justicia —policía judicial y fiscales de varios tipos y niveles— como el sistema de administración de justicia —jueces de varios tipos y niveles y órganos de gobierno judicial—.

### ***I. Los fines del sistema de justicia***

Es difícil pensar en el diseño institucional del sistema de justicia si no se parte de los fines que se persiguen. Se ha argumentado, por ejemplo, que el Poder Judicial y sus reformas pueden evaluarse respecto a qué tanto alcanzan tres objetivos: independencia “interna” y “externa” de los actores (*e.g.* jueces y fiscales)<sup>1</sup>, eficiencia en la impartición de justicia, y acceso de los ciudadanos a la justicia (Hammergren, 2006; Prillaman, 2000). Otros autores enfatizan que lo primero que esperan los ciudadanos de la admi-

<sup>1</sup> Independencia externa se refiere a la relación de jueces y fiscales frente a los otros poderes políticos y las partes en el juicio. Independencia interna se refiere a la relación de jueces y fiscales con sus superiores jerárquicos.



## ELEMENTOS PARA EL DISEÑO CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE JUSTICIA

nistración de justicia es que ésta resuelva con rapidez los pleitos, “quizá sea la brevedad del proceso más importante que la corrección del fallo” (Nieto, 2005: 37). Nótese que una vez que se asume un objetivo principal para la rama judicial el diseño de la misma debería servir a este fin y que distintos objetivos pueden implicar diseños muy diferentes. Por ejemplo, si lo que se busca es maximizar la rapidez en los procesos el diseño de ciertas instituciones sería distinto que si se busca maximizar el acceso a la justicia, pues en buena medida la rapidez podría lograrse a costa del acceso (al menos a los mecanismos formales de solución de conflictos).

La discusión sobre los fines de la rama judicial se puede elevar en términos del nivel de abstracción. En particular, es posible partir de las funciones fundamentales que el Poder Judicial tiene en una democracia constitucional, a saber: i) favorecer el ejercicio de un Gobierno moderado mediante su participación en el sistema de frenos y contrapesos, en particular mediante el arbitraje de conflictos políticos en el marco establecido por la constitución, y ii) garantizar el cumplimiento los derechos y obligaciones de los ciudadanos tanto en los conflictos que surjan entre ellos como en los que haya entre los ciudadanos y el Estado (Helmke y Ríos-Figueroa, 2011). Esta propuesta tiene dos ventajas. La primera, es que permite tomar elementos como la independencia, eficiencia y el acceso a la justicia como medios para un mejor cumplimiento de las dos funciones del poder judicial y no como fines en sí mismos. Por ejemplo, se pone de manifiesto que la independencia de los jueces es necesaria para que arbitren de manera neutral los conflictos que involucran a autoridades gubernamentales (Burbank y Fried-

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

man, 2002), mientras que el acceso a la justicia es central para garantizar los derechos ciudadanos (Raz, 1997). La segunda ventaja es que los roles fundamentales del Poder Judicial pueden servir de guía frente a los dilemas inherentes al diseño interno de la rama judicial. Por ejemplo, un sistema que maximice la independencia puede producir jueces que, al no tener que rendir cuentas, desechen casos que deberían decidir o que no tengan incentivos para trabajar eficientemente. Del mismo modo, un sistema que maximice el acceso puede producir tribunales rebasados por el número de asuntos por resolver, lo que a su vez tendería a disminuir la eficiencia<sup>2</sup>.

### ***II. La constelación de instituciones del sistema de justicia***

El sistema de justicia tiene dos grandes partes: la relativa a la procuración y la relativa a la administración de justicia. En la primera, podemos distinguir instituciones como la policía judicial y los distintos niveles y tipos de fiscales. En la segunda, podemos distinguir entre distintos tipos y niveles de jueces, y también los órganos de gobierno judicial. Una peculiaridad de ambas partes es que todos los actores —policías, fiscales, jueces— forman parte simultáneamente de una institución jerárquica y del sistema en su conjunto. Por esta razón, cuando hablamos de independencia es importante distinguir entre la dimensión externa (de los actores del sistema respecto de los otros poderes y las partes en los casos) y la dimensión

<sup>2</sup> Si nuestros únicos criterios para evaluar una reforma judicial son la independencia, la eficacia y el acceso, dilemas como los anteriores nos fuerzan a establecer una jerarquía entre estos criterios lo cual es problemático dado que la independencia per se no es un valor superior o inferior al acceso o la eficiencia. La independencia es importante sólo en la medida en que favorece el gobierno moderado y la mejor protección de los derechos.

## ELEMENTOS PARA EL DISEÑO CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE JUSTICIA

interna (de los actores del sistema respecto de sus superiores). En términos concretos, tenemos al menos las siguientes instituciones dentro de la procuración: policía judicial, ministerio público o fiscalía, fiscalía de jurisdicción especializada, y a la cabeza el fiscal general. Dentro de la administración tenemos: cortes y tribunales, cortes de jurisdicción especializada, y a la cabeza los tribunales superiores. Y hay que añadir el órgano de gobierno judicial como el Consejo de la Judicatura, que puede servir a una o a ambas partes.

Dentro de cada una de estas instituciones, es necesario establecer incentivos que generen (1) la motivación en los actores de cumplir bien con sus funciones y (2) que les otorguen los poderes y capacidades necesarios para cumplir eficazmente con esos motivos. En particular, los sistemas de nombramiento, remoción y duración en el cargo deben ser tales que les den incentivos a los actores para revisar la actuación de otros actores tanto en la rama judicial como en las otras ramas de gobierno. Aquí el elemento central es la combinación de independencia y responsabilidad: los actores no pueden ser nombrados por aquéllos a quienes tienen que vigilar, o si lo son, su nombramiento al menos debe ser ratificado por un actor por intereses distintos o por un periodo de tiempo suficiente para romper el vínculo con el órgano que nombra. Al mismo tiempo, estos actores tienen que responder por sus acciones ante un órgano que pueda sancionar colusiones indebidas y premiar acciones independientes. Aquí el elemento central es que estos actores sean revisados por un órgano profesional al que los actores no tengan la tentación de complacer (e. g. que no le deban el puesto o que no determine del todo su progreso profesional).

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

Por otro lado, los poderes de revisión, discreción y decisión de los actores del sistema judicial deben ser tales que les haga posible hacer su trabajo con eficacia. Actores sin capacidades reales medran el sistema y aumentan la ineficacia. Aquí el elemento central es que los fiscales tengan amplios poderes y discreción para investigar delitos e imputar cargos, observados a su vez por las víctimas y un juez de proceso. Y, para los jueces, el elemento central es que éstos cuenten con los poderes de revisión de legalidad y constitucionalidad suficientes para detener arbitrariedades de parte de otros servidores públicos y para castigar a los culpables. Al igual que en el punto anterior, los actores en los niveles inferiores deben estar aislados de presiones indebidas por parte de los superiores, y protegidos (a la vez que vigilados) tanto por el órgano de gobierno judicial como por los usuarios del sistema. Para este último punto, y como combustible del sistema, el acceso a la justicia debe ser lo más amplio posible, combinando mecanismos de resolución formal con mecanismos alternativos para evitar la sobrecarga de procesos. En concreto, se deben reducir al mínimo los requisitos legales para interponer demandas, las trabas para contar con un abogado defensor, los obstáculos para interponer quejas y para revisar el estado en que se encuentra el proceso, etcétera.

### ***III. Algunas ideas concretas a partir de la configuración actual de la rama judicial en México***

La arquitectura institucional del Poder Judicial en México, tanto a nivel federal como a nivel estatal, presenta varios elementos que pueden ser mejorados. A nivel federal,

## ELEMENTOS PARA EL DISEÑO CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE JUSTICIA

por ejemplo, a través de una larga lista de sucesivas reformas judiciales (e.g. Fix-Fierro, 2003), se ha llegado a una excesiva concentración de funciones en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que cumple simultáneamente las tareas jurisdiccionales de un tribunal constitucional y de una corte suprema. Además, cumple tareas de administración de recursos materiales y humanos del Poder Judicial mediante su intervención directa (en el nombramiento y funcionamiento) en el Consejo de la Judicatura e indirecta (mediante la revisión de decisiones del Consejo). La SCJN también interviene en la composición del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por otro lado, la dependencia funcional y administrativa del Ministerio Público con el Poder Ejecutivo ha producido conflictos de interés y un uso partidista de la justicia (Ríos-Figueroa, 2012; Zepeda Lecuona, 2004).

A nivel estatal, la actividad reformativa de los sistemas de justicia no se queda atrás (gráfica 1, tomada de Ríos Figueroa y Soto Tamayo, 2014). En particular, siguiendo las reformas establecidas a nivel federal, los estados han progresivamente incluido consejos de la judicatura y tribunales constitucionales en sus respectivas constituciones (gráfica 2), y se ha incorporado algunas veces a estos nuevos órganos en temas como la creación y la administración del presupuesto del poder judicial (gráfica 3). Sin embargo, el diseño de los consejos de la judicatura estatales muchas veces le da un peso excesivo al gobernador, o al tribunal superior del estado, en el nombramiento de los consejeros. En algunas otras ocasiones el consejo es un mero tigre de papel que no tiene instalaciones o presupuesto fijos (e. g. Ingram, 2009). Finalmente, si nos cen-

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

tramos en el Tribunal Superior de Justicia de los estados también podemos ver cambios en el modo de nombramiento, remoción y duración de los magistrados (gráfica 3). Sin embargo, a pesar de todos estos cambios, el nivel de independencia de los magistrados es todavía bastante bajo (gráfica 4). Tomando en cuenta la arquitectura institucional actual de la rama judicial en México, y a partir de las reflexiones expuestas en este ensayo, podemos concluir con algunas recomendaciones.

Es esencial evitar que las tareas jurisdiccionales se confundan con las tareas administrativas. En particular, se debe evitar que el órgano superior tanto de la fiscalía como de los tribunales participe en la administración de recursos materiales o humanos de sus respectivas instituciones. Se deben concentrar en sus labores de investigación, deliberación e interpretación de la Constitución y las leyes. Esto se puede lograr siguiendo dos principios de diseño: i) la Fiscalía debe ser autónoma, no formar parte ni del Poder Ejecutivo ni del Poder Judicial; ii) debe haber una carrera ministerial o fiscal, similar a la carrera judicial; iii) debe haber un Consejo de la Magistratura que sirva tanto a jueces como a fiscales, que se encargue de la administración de recursos humanos y materiales de ambas instituciones, y que no esté subordinado ni a la Fiscalía General ni al Tribunal Superior; iv) se debe buscar una mayor “horizontalidad” en el sistema, por ejemplo reduciendo la distancia tanto en relevancia como en salarios entre los niveles superiores e inferiores de la Fiscalía y los Tribunales; v) se debe promover el “asenso estático” de los integrantes de la rama judicial, y la valoración de los niveles inferiores de la jerarquía.

#### ***IV. Conclusiones***

En suma, un buen diseño institucional del sistema de procuración y administración de justicia debe evitar grados extremos de concentración o desconcentración. En un sistema más desconcentrado el número de actores institucionales cuyo consenso es requerido para adoptar una decisión es mayor, lo cual contribuye a disminuir la arbitrariedad en la toma de decisiones (es decir, la imposición del punto de vista de un actor institucional) pero también puede disminuir la rapidez en la toma de decisiones y aumentar el potencial de conflicto entre diversas instituciones. Por lo tanto, es necesario buscar un grado de centralización intermedio que fomente la eficiencia y disminuya el conflicto entre instituciones pero al mismo tiempo evite la imposición de decisiones por parte de un actor. El sistema de procuración y administración de justicia también puede variar respecto a qué tan accesible es para los ciudadanos y un buen diseño institucional también debe evitar grados extremos de accesibilidad. Un acceso muy amplio que permite que cualquier caso pueda ser llevado a los tribunales genera problemas de carga de trabajo y costos administrativos que terminarían por impedir que el Poder Judicial proteja de manera eficiente los derechos de los ciudadanos. Por otro lado, un acceso demasiado restringido impide que casos relevantes de violaciones de derechos lleguen a los tribunales y que la respuesta del Poder Judicial ante tales violaciones sea efectiva. Por lo tanto, al igual que con el grado de centralización, el diseño óptimo requiere un nivel intermedio de acceso que facilite a los ciudadanos llevar sus quejas a las cortes pero que impida que

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

el número de asuntos inunde la justicia constitucional y la haga ineficiente<sup>3</sup>.

El diseño óptimo depende de las circunstancias específicas y, por tanto, no hay uno solo, pero lo que es cierto es que sí es posible encontrar algunas guías básicas para que la rama judicial pueda cumplir con sus dos fines constitucionales principales: i) favorecer el ejercicio de un Gobierno moderado mediante su participación en el sistema de frenos y contrapesos, en particular mediante el arbitraje de conflictos políticos en el marco establecido por la constitución, y ii) garantizar el cumplimiento los derechos y obligaciones de los ciudadano tanto en los conflictos que surjan entre ellos como en los que haya entre los ciudadanos y el Estado.

### V. Referencias

Burbank, Steven B. y Friedman, Barry, 2002, "Reconsidering Judicial Independence", en Burbank, Steven B. y Friedman, Barry (eds.), *Judicial Independence at the Crossroads: An Interdisciplinary Approach*, Nueva York, Sage Publications Inc.

Capelleti, Mauro, 1985, "Who Watches the Watchmen? A Comparative Study on Judicial Responsibility", en Shetreet, S. y Deschenes, J. (eds.), *Judicial Independence. The Contemporary Debate*, Amsterdam, Martinus Nijhoff.

<sup>3</sup> Nótese que el grado de desconcentración y el grado de accesibilidad pueden estar relacionados y diferentes combinaciones de los mismos pueden producir tipos distintos de sistemas de administración de justicia. Por ejemplo, un sistema con altos grados de ambos elementos sería altamente ineficiente y uno con bajos grados de ambos sería muy arbitrario. Las otras combinaciones, por ejemplo baja desconcentración pero amplio acceso, producen tipos más complejos. La discusión de estas combinaciones está fuera de los límites de este capítulo.



ELEMENTOS PARA EL DISEÑO CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE JUSTICIA

Ferejohn, John, 1999, "Independent Judges, Dependent Judiciary. Explaining Judicial Independence", *Southern California Law Review* 72(2).

Fix-Fierro, Héctor, 2003, "Judicial Reform in Mexico: What Next?", en Jensen, Erik G. y Heller, Thomas C. (eds.), *Beyond Common Knowledge. Empirical Approaches to the Rule of Law*, Stanford, CA, Stanford University Press.

Guarnieri, Carlo, 2003, "Courts as Instruments of Horizontal Accountability. The Case of Latin Europe", en Maravall, José María y Przeworski, Adam (eds.), *Democracy and the Rule of Law*, Nueva York, Cambridge University Press.

Hammergren, Lynn, 2006, *Envisioning Reform*, Penn State University Press.

Helmke, Gretchen y Ríos-Figueroa, Julio, 2011, "Introduction: Courts in Latin America", en Helmke, Gretchen y Ríos-Figueroa, Julio (eds.), *Courts in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.

Ingram, Matthew C., 2009, *Crafting Courts in New Democracies: The Politics of Subnational Judicial Reform in Brazil and Mexico*.

Nieto, Alejandro, 2005, *El desgobierno judicial*, Madrid, Trotta.

Prillaman, William, 2000, *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America. Declining Confidence in the Rule of Law*, Boston, Praeger.

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

Przeworski, Adam y Maravall, Jose M., 2003, *Democracy and the Rule of Law*, Nueva York, Cambridge University Press.

Raz, Joseph, 1997, “The Rule of Law and Its Virtue”, *The Law Quarterly Review*, 93: 195.

Ríos Figueroa, Julio y Soto Tamayo, Luis, 2014. *Instituciones judiciales en los estados de México. Una Perspectiva de largo plazo, 1917-2010*, Mexico.

Ríos-Figueroa, Julio, 2012, “Justice System Institutions and Corruption Control. Evidence From Latin America”, *The Justice System Journal*, 33(2).

Rose-Ackerman, Susan, 1999, *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*, Nueva York, Cambridge University Press.

Shleifer, Andrei y Vishny, W., 1993, “Corruption”, *Quarterly Journal of Economics*, 108.

Svensson, Jakob, 2005, “Eight Questions about Corruption”, *Journal of Economic Perspectives*, 19(3).

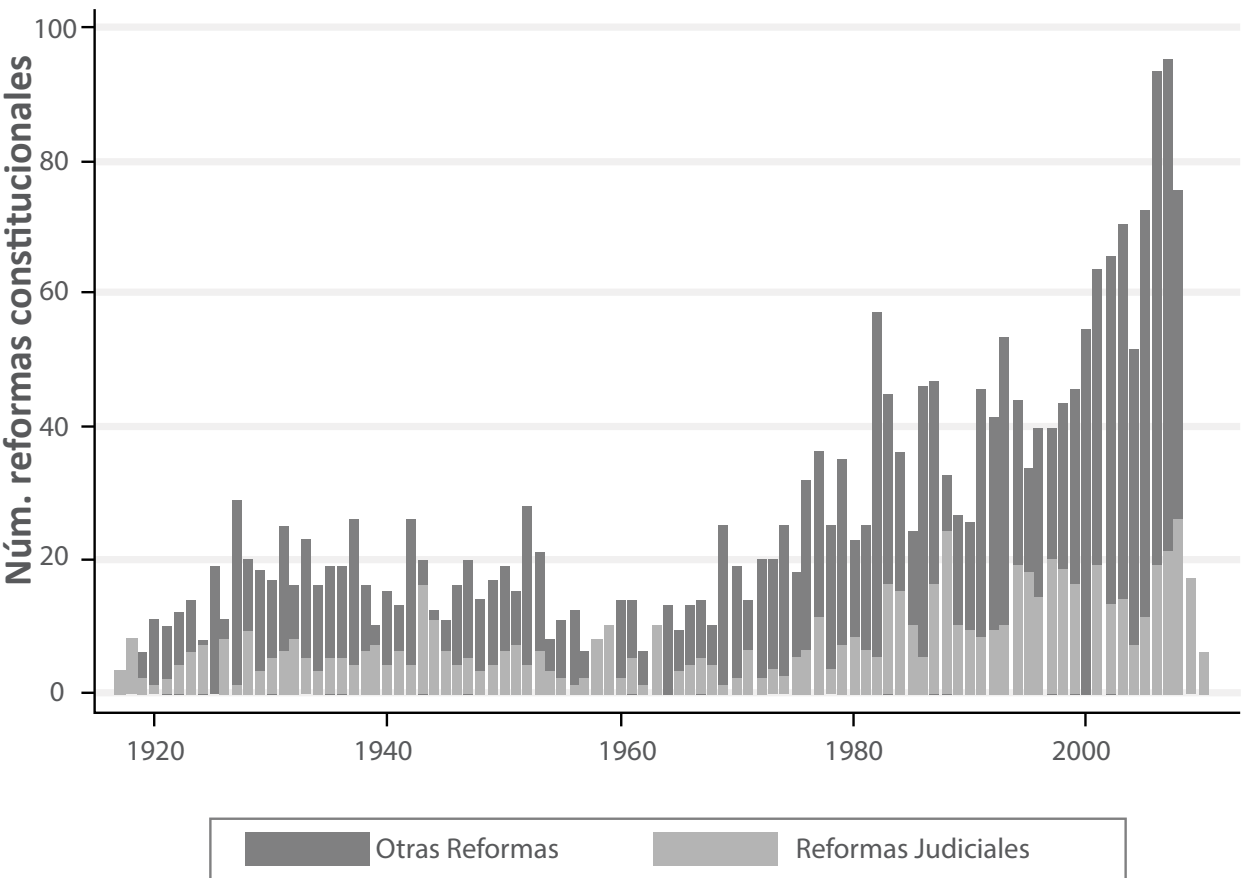
Zepeda Lecuona, Guillermo, 2004, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y administración de justicia en México*, Mexico, CIDAC-FCE.

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

# GRÁFICA 1

***Gráfica 1. Reformas constitucionales al Poder Judicial y otras, en los estados de México, 1917-2010.***

ELEMENTOS PARA EL DISEÑO CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE JUSTICIA



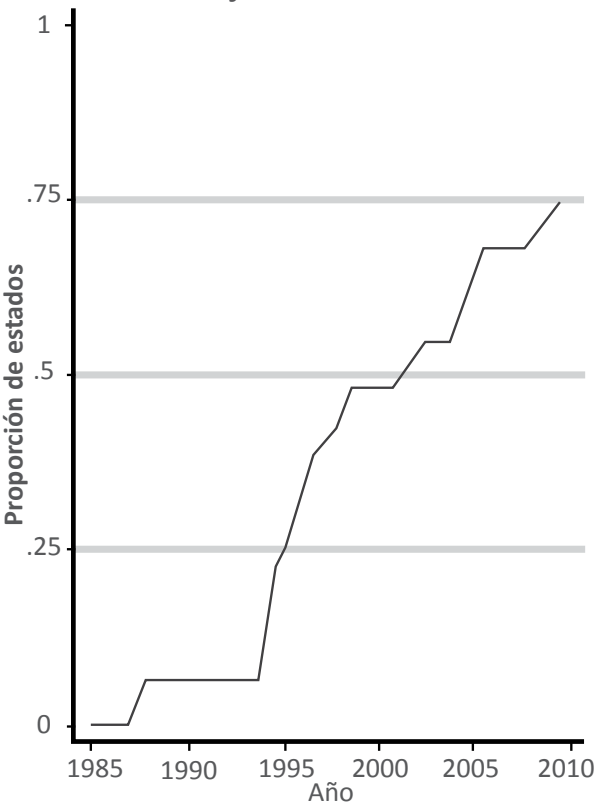
## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

# GRÁFICA 2

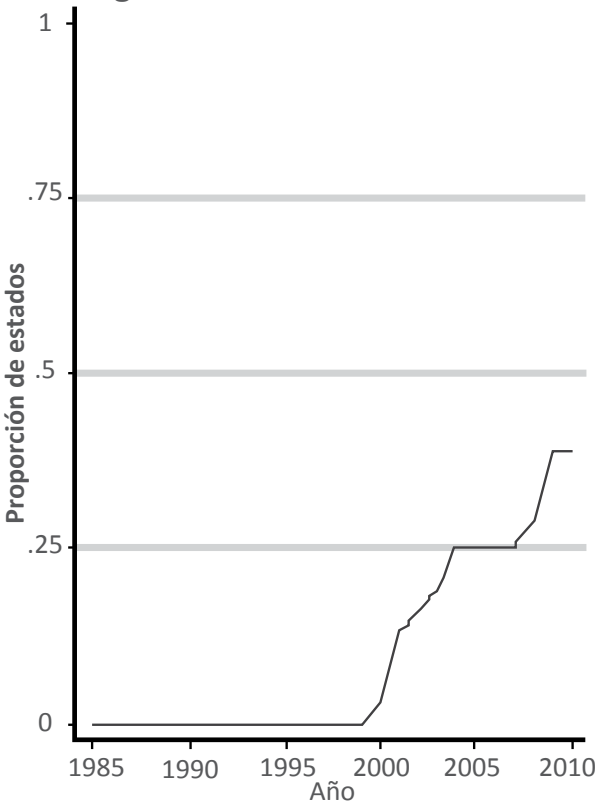
*Gráfica 2. Proporción de estados que cuentan con órganos de revisión constitucional y consejos de la judicatura, 1985-2010.*

ELEMENTOS PARA EL DISEÑO CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE JUSTICIA

### Consejos de la Judicatura



### Órganos de revisión constitucional

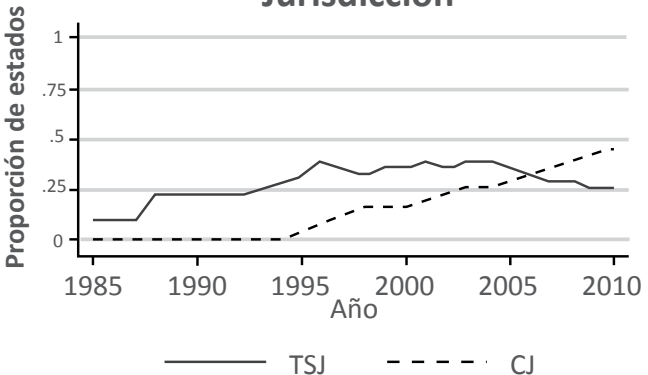


HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

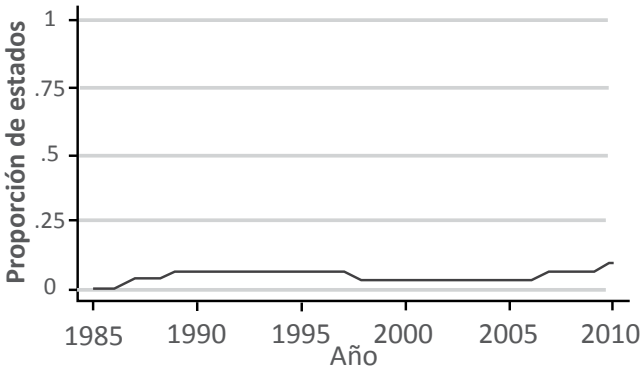
## GRÁFICA 3

### *Gráfica 3. Control de la jurisdicción y presupuesto del Poder Judicial*

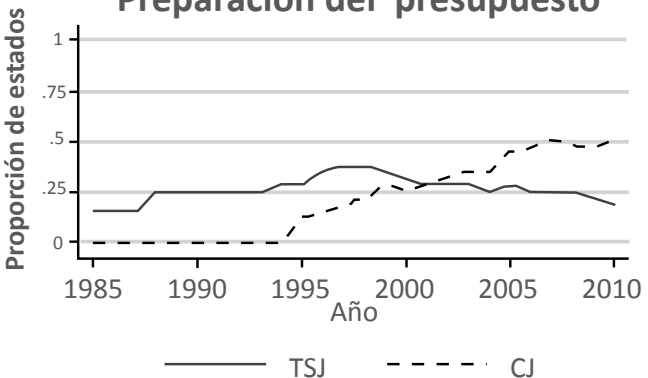
### Jurisdicción



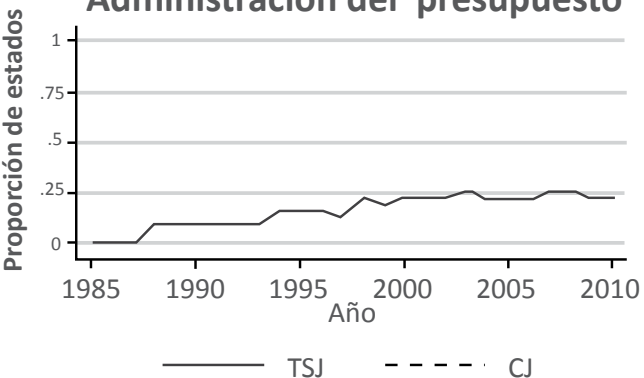
### % Fijo del presupuesto



### Preparación del presupuesto



### Administración del presupuesto





HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

## GRÁFICA 4

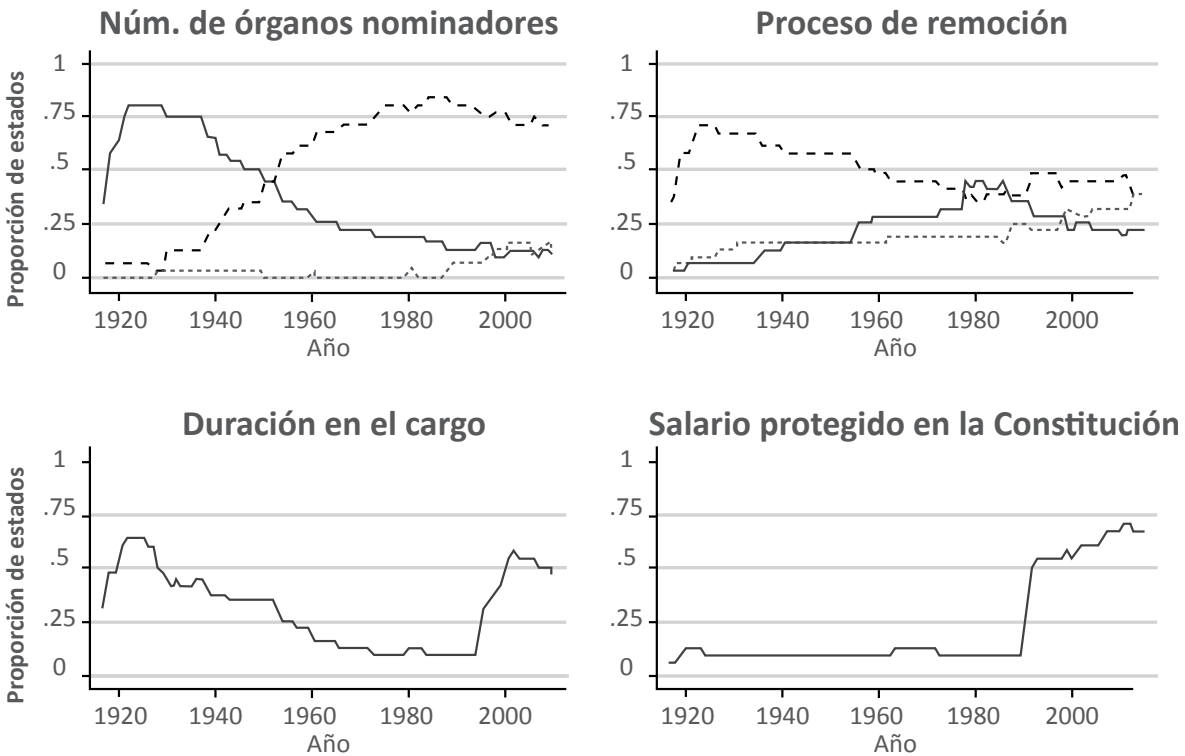
### *Gráfica 4. Elementos institucionales de independencia de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia*

# de órganos nominadores:  
línea sólida ( ————— ) =1;  
línea a rayas ( - - - - - ) =2;  
línea punteada ( . . . . . ) =3.

Proceso de remoción:  
línea sólida ( ————— ) = el gobernador puede iniciar el proceso de remoción;  
línea a rayas ( - - - - - ) = una mayoría simple en la legislatura inicia el proceso de remoción;  
línea punteada ( . . . . . ) = una mayoría calificada inicia el proceso de remoción.

Duración en el cargo: línea muestra casos en que la duración de los magistrados en su cargo es mayor de la de sus nominadores.  
Salario: línea muestra casos en que la protección al salario de los jueces se establece en la constitución estatal.

## Magistrados del Tribunal Superior de Justicia





De izquierda a derecha: **Lic. Porfirio Muñoz Ledo**, Comisionado Especial de la Reforma Política para el Distrito Federal; **Sen. Mariana Gómez del Campo Gurza**, Secretaria de la Comisión del Distrito Federal del Senado de la República; **Dr. Lorenzo Córdova**, Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral; **Sen. Mario Delgado Carrillo**, Presidente de la Comisión del Distrito Federal del Senado de la República; **Dip. Aleida Alavez**, Vicepresidenta de la Cámara de Diputados; **Dr. Pedro Salazar Ugarte**, Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; **Sen. Miguel Barbosa Huerta**, Presidente del Senado.



De izquierda a derecha: Dr. Miguel Carbonell, Dra. Leticia Bonifaz Alfonso, Sen. Mario Delgado y Dra. Mónica González Contró.

HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO



De izquierda a derecha: Sen. Mario Delgado Carrillo, Lic. Ignacio Marván, Dr. Diego Valadés, Dr. Eduardo Castellanos Hernández y Dr. José María Serna.



De izquierda a derecha: **Dr. Diego Valadés**; **Dr. Pedro Salazar Ugarte**, Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; **Sen. Mario Delgado Carrillo**, Presidente de la Comisión del Distrito Federal del Senado de la República, y el **Lic. Ignacio Marván**.



De izquierda a derecha: **Lic. Porfirio Muñoz Ledo**, Comisionado Especial de la Reforma Política para el Distrito Federal; **Sen. Mariana Gómez del Campo Gurza**, Secretaria de la Comisión del Distrito Federal del Senado de la República; **Dr. Lorenzo Córdova**, Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral; **Sen. Mario Delgado Carrillo**, Presidente de la Comisión del Distrito Federal del Senado de la República; **Dip. Aleida Alavez**, Vicepresidenta de la Cámara de Diputados; **Dr. Pedro Salazar Ugarte**, Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.





HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

De izquierda a derecha: **Lic. Porfirio Muñoz Ledo**, Comisionado Especial de la Reforma Política para el Distrito Federal; **Sen. Mariana Gómez del Campo Gurza**, Secretaria de la Comisión del Distrito Federal del Senado de la República; **Dr. Lorenzo Córdova**, Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral; **Sen. Miguel Barbosa Huerta**, Presidente del Senado; **Dip. Aleida Alavez**, Vicepresidenta de la Cámara de Diputados; **Dr. Pedro Salazar Ugarte**, Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; **Sen. Mario Delgado Carrillo**, Presidente de la Comisión del Distrito Federal del Senado de la República.





De izquierda a derecha: **Lic. Porfirio Muñoz Ledo**, Comisionado Especial de la Reforma Política para el Distrito Federal; **Sen. Mariana Gómez del Campo Gurza**, Secretaria de la Comisión del Distrito Federal del Senado de la República; **Dr. Lorenzo Córdova**, Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral; **Sen. Mario Delgado Carrillo**, Presidente de la Comisión del Distrito Federal del Senado de la República; **Sen. Miguel Barbosa Huerta**, Presidente del Senado; **Dip. Aleida Alavez**, Vicepresidenta de la Cámara de Diputados; **Dr. Pedro Salazar Ugarte**, Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Diseño de portada, interiores, corrección de estilo  
y cuidado editorial El Tentero SC

**El Tentero**  
LEE. PIENSA. RÍE. CRECE

*Hacia una constitución para la Ciudad de México* se terminó de imprimir en marzo de 2016, en los talleres de m3 Impresiones. Bolívar 386, col. Obrera, del. Cuauhtémoc, CP 06800, Ciudad de México. En su composición se utilizaron las fuentes Calibri y Bebas Neue en interiores. La edición consta de 3000 ejemplares.