



Apuntes para la Ciudad en la que queremos vivir

Insumos para la Asamblea Constituyente
de la Ciudad de México



APUNTES PARA LA CIUDAD EN LA QUE QUEREMOS VIVIR

Insumos para la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero

Secretario Técnico

Lic. Wendy Vanesa Rocha Cacho

Jefa del Departamento de Publicaciones

Miguel López Ruiz

Wendy Vanesa Rocha Cacho

Cuidado de la edición

José Antonio Bautista Sánchez

Formación en computadora

Cristopher Raúl Martínez Santana

Apoyo editorial

Carlos Martín Aguilera Ortiz

Elaboración de portada

APUNTES PARA LA CIUDAD EN LA QUE QUEREMOS VIVIR

*Insumos para la Asamblea Constituyente
de la Ciudad de México*



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
MÉXICO, 2016

Primera edición: 21 de octubre de 2016

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

CONTENIDO

Agradecimientos especiales	XV
Presentación	1
DERECHOS HUMANOS Y SUS GARANTÍAS	
I. Relevancia de la materia constitucional en cuestión.....	5
II. Marco constitucional vigente	6
III. Referencias al derecho comparado	9
IV. Propuesta concreta.....	9
V. Algo sobre la participación ciudadana	10
GOBERNANZA METROPOLITANA Y ALCALDÍAS	
I. Relevancia de la materia constitucional en cuestión.....	13
II. Marco constitucional vigente	14
III. Esquema de distribución de competencias	16
IV. Mecanismos de coordinación	17
1. Entre el gobierno central y las alcaldías.....	17
2. Entre las alcaldías.....	18

3. Resolución de conflictos.....	18
A. Mecanismo político (resolución por la legislatura local)	18
B. Mecanismo jurisdiccional (resolución por el tribunal superior de justicia local)	19
C. Modelo mixto.....	19
V. Requisitos para ser alcalde o miembro del concejo	19
VI. Facultades del alcalde	20
VII. Facultades de los concejos	20
VIII. Criterios o fórmulas para la asignación del presupuesto de las demarcaciones territoriales	21
IX. Facultades normativas del gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México	21
X. Facultades ejecutivas y de inspección administrativa del gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México	22
1. Dotar a la legislatura local de la Ciudad de México de facultades para legislar en relación con los grandes temas que afectan a los habitantes de la Ciudad (y que haya un mandato constitucional de hacerlo)	22
2. Plan de Desarrollo Urbano	22
3. Consejo de Desarrollo Metropolitano	22

CONSTITUCIÓN ECONÓMICA

I. Planeación democrática por su origen, su objeto y sus beneficiarios ...	25
1. Por su origen.....	25
2. Por su objeto	26
3. Por sus beneficiarios	26

II. Planeación sincrónica (continua) y diacrónica (corto, mediano y largo plazos)	26
1. Planeación sincrónica (continua)	26
2. Planeación diacrónica: a largo plazo (treinta-cincuenta años), mediano plazo (quince-veinticinco años) y corto plazo (cinco-diez años).....	27
III. Recaudación y gasto público	27
1. Recaudación progresiva y equitativa	27
2. Gasto público eficiente y responsable	28
3. Equilibrio financiero y deuda pública productiva.....	28
IV. Bienes y servicios públicos	29
1. Contexto de los bienes públicos de acceso universal en un contexto de profunda segregación	29
2. Servicios públicos de calidad financiados con criterio de equidad compensatoria	33
3. Servicios públicos orientados a la sustentabilidad ambiental y social.....	34
V. Política de desarrollo económico	35
1. Política de desarrollo incluyente, transversal y participativa (dimensiones socioeconómicas, género, edad, etcétera)	35
2. Política de desarrollo sustentable	36
3. Política de desarrollo que potencie el cambio tecnológico	36
4. Política de desarrollo que potencie altos niveles de inversión pública y privada sobre la base de tasas de recuperación a largo plazo ...	37
5. Política de desarrollo dirigida en zonas y en actividades económicas estratégicas	37
VI. Contratación pública	38

1. Procesos de contratación pública competitiva, transparente y responsable	38
2. La contratación pública como palanca de desarrollo de la economía local, a través de la mediana y pequeña empresas	39
3. Procesos de contratación pública que favorezcan la competencia y transparencia	39

BUEN GOBIERNO Y RELACIONES
ENTRE LOS PODERES

I. Introducción	41
II. La reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre el gobierno de coalición del 10 de febrero de 2014.....	42
III. Gobierno de coalición en la Constitución de la Ciudad de México ...	43
IV. Componentes esenciales que debe contener la Constitución de la Ciudad de México y la ley de desarrollo constitucional para configurar el gobierno de coalición local.....	45
V. Razones estructurales para establecer el gobierno de coalición en la Constitución y leyes de la Ciudad de México	52
1. El problema del carácter unipersonal del Poder Ejecutivo para la toma de las decisiones públicas y su correctivo.....	52
2. Problema de la baja legitimación democrática del jefe de Gobierno.	53
3. Problema de la fragmentación partidista en el Congreso.....	53
4. Problema de la ausencia de controles parlamentarios eficaces y de exigencia de responsabilidades políticas y su correctivo.....	54
5. Problema de la presunta corrupción de los parlamentarios o costos de transacción.....	54

TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS
Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN

I. Relevancia de la materia constitucional.....	55
II. Derechos humanos y su promoción, respeto, protección y garantías ..	56
1. Libertad de expresión.....	56
2. Derecho de acceso a la información pública.....	57
3. Protección de datos personales	58
III. Controles al poder y contrapesos políticos y sociales	59
1. Transparencia y gobierno abierto	59
2. Rendición de cuentas.....	60
3. Anticorrupción	61

JUSTICIA, SEGURIDAD Y ESTADO DE DERECHO

I. Relevancia de la materia constitucional.....	65
II. Breve referencia a la doctrina y a las mejores prácticas	65
1. Autonomía institucional	66
2. Servicio civil de carrera.....	66
3. Acceso a la justicia	67
4. Controles ciudadanos.....	68
5. Eficiencia y eficacia	69
III. Marco constitucional vigente (artículos 122 y demás aplicables).....	70
IV. Propuestas concretas para incorporar a la Constitución de la Ciudad de México	70
1. Seguridad pública.....	70
A. Prevención del delito.....	70

B. Investigación y persecución del delito.....	71
C. Instituto de Servicios Periciales.....	71
2. Administración de justicia	71
A. Poder Judicial de la Ciudad de México.....	71
B. Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México	72
C. Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México	72
D. Justicia en materia laboral.....	72
E. Justicia cívica	73
3. Acceso a la justicia	73
A. Instituto de Defensoría Pública.....	73
B. Instituto de Acceso a la Justicia	73
4. Medios jurisdiccionales de control de constitucionalidad.....	74
Recurso de constitucionalidad objetiva	74
5. Negociación y medios alternativos de solución de conflictos.....	74
6. Estado de derecho.....	74
Educación	74

RELACIONES INTERNACIONALES E INTRANACIONALES

I. Introducción	75
II. Los acuerdos interinstitucionales (AI).....	75
III. Derecho comparado: Argentina	76
El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	76
A. Fuerte autodeterminación local	78
B. La Constitución de la CABA y la recepción del derecho internacional.....	78

C. División de poderes, pesos y contrapesos.....	79
D. Facultades internacionales del jefe de Gobierno de la CABA	79
E. Recursos económicos del extranjero	80
F. Los contrapesos	80
G. El referéndum y el derecho de los extranjeros al voto.....	81
H. Derechos políticos y participación ciudadana	81
IV. Marco constitucional y legal vigente en México	82
1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	82
2. Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992.....	82
V. Propuestas concretas para ser tomadas en cuenta en la redacción de la Constitución de la Ciudad de México	83
1. En materia ambiental.....	83
2. Cooperación internacional.....	83
3. Derechos humanos.....	84
4. Recepción del derecho internacional.....	85
5. Pesos y contrapesos	85
BIBLIOGRAFÍA	87

AGRADECIMIENTOS ESPECIALES

COORDINACIÓN DE LOS GRUPOS DE TRABAJO: Daniel Barceló, Manuel Becerra, Hugo Concha Cantú, Imer B. Flores, Pablo Larrañaga, Issa Luna Pla, Pedro Salazar Ugarte, José María Serna de la Garza y Alberto Abad Suárez.

PERSONAL ACADÉMICO DEL INSTITUTO: Enrique Cáceres, Eduardo Castellanos, Francisco Coquis Velasco, Héctor Fix-Fierro, Flavia Freidenberg, Rodrigo Gutiérrez Rivas, Ma Carmen Macías, Ricardo Méndez-Silva, Arturo Oropeza, Margarita Palomino Guerrero, Francisco José Paoli Bolio, José Isidro Saucedo, Francisco Tortolero, Salvador Valencia Carmona, Ricardo Valero, y Jorge Witker.

COLEGAS DE OTRAS INSTITUCIONES: Paulino Arellanes, Susana Hernández, Alejandro Rodiles, e Ileana Rodríguez.

ASISTENTES, BECARIOS, MERITORIOS Y PRESTADORES DE SERVICIO SOCIAL: Roberto Antonio Cabrera y Rodríguez, Mercurio Cadena Meza, Rodrigo Castro, Emilio Encarnación Brito, Gustavo Escalante, Sofía García Morris, Ana Luz Hernández Alonso, Marisol Hernández, Jesús Huitrón Ramos, Mónica Nuño, Wendy Sánchez, Yazareth Sánchez, Paula Sofía Vásquez, y Diana Laura Zurita Giorgana.

PRESENTACIÓN

En el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM) estamos comprometidos con el estudio riguroso de los eventos que tienen relevancia jurídica en nuestro país para formular propuestas que ofrezcan respuestas a los problemas nacionales.

Por eso, desde que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el 29 de enero de 2016, la reforma a la Constitución general de la República por la que se transformó el régimen político del antes denominado Distrito Federal, y ahora oficialmente llamada Ciudad de México, nos dimos a la tarea de conocer su contenido para valorar sus alcances y limitaciones, y ponderar el potencial de esa transformación institucional.

Se trata de una oportunidad para que los habitantes de la Ciudad podamos construir nuestro destino y dejar atrás el “aquí nos tocó vivir” por un merecido “aquí queremos vivir”: en una ciudad capital con derechos humanos para todos sin discriminación, en la que la convivencia esté fundada en el respeto, la inclusión se encuentre garantizada, y la participación sea real y efectiva. Una ciudad, además, con bienes, espacios y servicios públicos de calidad, en la que las autoridades estén al servicio de las personas y los recursos públicos se ejerzan con honestidad y transparencia.

Por eso, una vez que la reforma se hizo pública, convocamos a una sesión de nuestra Agenda de Deliberación Institucional para intercambiar puntos de vista sobre el tema. En esa sesión, realizada el jueves 11 de febrero de 2016, surgió la idea de instituir diversos grupos de trabajo para identificar las ventanas de oportunidad, teniendo a la reforma como piso mínimo y a la delimitación constitucional como el techo máximo, en los siguientes grandes temas:

- 1) Derechos humanos y sus garantías;
- 2) Participación ciudadana y política;
- 3) Gobernanza metropolitana y alcaldías;
- 4) Constitución económica;
- 5) Buen gobierno y relaciones entre los poderes;
- 6) Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción;
- 7) Justicia, seguridad y Estado de derecho, y
- 8) Relaciones internacionales e intranacionales.

Esos grupos trabajaron bajo la coordinación general de Imer B. Flores y Pedro Salazar Ugarte y fueron liderados por Imer B. Flores, Hugo Concha Cantú, José María Serna de la Garza, Pablo Larrañaga, Daniel Barceló, Issa Luna Pla, Alberto Abad Suárez y Manuel Becerra. Durante las reuniones de trabajo se decidió incluir el tema de participación ciudadana en el apartado de derechos humanos e incorporar el de participación política transversalmente en los restantes.

La obra que usted tiene en sus manos —y que se compone de siete documentos— es el resultado de esos trabajos, que siguieron una lógica incluyente, porque estuvieron abiertos a todos los miembros de nuestra comunidad académica que decidieron realizar aportaciones en algunas de las materias. Para facilitar los esfuerzos, además, se creó un microsítio en el portal de Internet del Instituto y se convocó a diversas reuniones de trabajo. Cada grupo sesionó cuantas veces consideró necesarias y elaboró uno de los documentos que componen este conjunto.

Sin embargo, respetando las dinámicas de trabajo y las decisiones de cada grupo sobre el formato de su contribución, en todos los casos se siguió un método equivalente. La estrategia consistió en revisar el marco constitucional —y cuando fue pertinente el convencional— en cada tema para identificar propuestas que, desde nuestra perspectiva, deberían considerarse al redactar la Constitución de la Ciudad de México. De ahí que el conjunto mantenga unidad a pesar de que cada documento tenga una estructura y un estilo particulares.

De esta manera, el IIJ-UNAM ofrece una batería de propuestas a la Asamblea Constituyente de la Ciudad. Con ello cumplimos con nuestra obligación

como universitarios de aportar ideas para contribuir a la orientación de las decisiones jurídicas relevantes en el país. Nuestra tarea se circunscribe a esta dimensión propositiva, porque la responsabilidad de decidir y aprobar la Constitución de la Ciudad de México es exclusiva de los constituyentes electos y designados. Nosotros, de manera respetuosa y atenta, ponemos a su consideración estas propuestas inspiradas en las mejores prácticas y experiencias del constitucionalismo contemporáneo. Todas y cada una de ellas están pensadas para dotar a la Ciudad de un marco constitucional sólido y equilibrado que permita una gestión de gobierno eficaz, efectiva y eficiente, orientada —tal como lo mandata el artículo 1o. de la Constitución— a la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos de todas las personas.

Nuestra finalidad al hacer públicos estos documentos es realizar aportaciones sólidas desde un punto de vista técnico, viables desde la perspectiva constitucional y políticamente imparciales. Esperamos que así sean recibidas y —ojalá— aprovechadas.

Ciudad de México, octubre de 2016
IIJ-UNAM

DERECHOS HUMANOS Y SUS GARANTÍAS

I. RELEVANCIA DE LA MATERIA CONSTITUCIONAL EN CUESTIÓN

La relevancia de los derechos humanos y sus garantías para la materia constitucional ha sido reconocida desde los albores del constitucionalismo. De hecho, todas las Constituciones, escritas o no —al menos desde la Magna Carta inglesa de 1215—, han contemplado cartas o declaraciones de derechos humanos. Ello también vale para las Constituciones mexicanas de 1814, 1824, 1857 y 1917. Lo mismo sucede con las Constituciones vigentes en la mayoría de países del mundo, incluidas las europeo-continenciales y las latinoamericanas. Al respecto, cabe recordar que la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) consagró:

Artículo XVI. Una sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución.

Desde entonces quedó asentado que para ser un Estado constitucional no solamente es necesario dividir el poder, sino que es menester garantizar los derechos. En ese sentido, ha ganado fuerza la idea de que no basta con reconocer *todos* los derechos de *todas* las personas, sino que son indispensables las garantías institucionales y procedimentales para hacerlos valer. En consecuencia, es necesario identificar a los sujetos obligados a garantizar los derechos, así como los mecanismos para hacerlos exigibles y justiciables. Sólo de esta manera es posible prevenir sus violaciones o restituirlos cuando han sido violentados.

Recordemos que si bien los derechos humanos son *erga omnes* y, en esa medida, su respeto es exigible a *todos* los demás, sabemos que son justiciables, y,

en cuanto tales, en principio, oponibles al Estado. Por lo mismo, los principales sujetos obligados para brindarles garantía son y deben ser *todas* las autoridades estatales.

Esto ha quedado asentado con claridad en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre todo a partir de las reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2011, en materia de amparo, y del 10 de junio de 2011, en materia de derechos humanos. Con ambas reformas se enfatizaron los siguientes aspectos:

- 1) La estrecha relación entre los derechos humanos y sus garantías;
- 2) La garantía de *todos* los derechos humanos para *todas* las personas;
- 3) Las fuentes tanto nacionales como internacionales de los derechos humanos;
- 4) La interpretación conforme a la Constitución y a los tratados internacionales de la materia, así como al principio *pro persona*;
- 5) La obligación de *todas* las autoridades en sus ámbitos de competencia de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos;
- 6) Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y
- 7) La prohibición de *todas* las formas de discriminación que atenten contra la dignidad humana y tengan por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

II. MARCO CONSTITUCIONAL VIGENTE

Como ya se mencionó, la reforma a la Constitución general de la República en materia de derechos humanos ratificó el compromiso con los mismos y renovó su concepción. En ese sentido, el primer párrafo del artículo 1o. constitucional, modificado con la reforma, dispone:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo

ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Esta redacción resultó afortunada, ya que en lugar de reconocer los derechos —como la Constitución de 1857— u otorgar las garantías individuales —como la Constitución de 1917—, decretó que *todas las personas sin distinciones* gozarán tanto de los *derechos humanos* como de las *garantías* para su protección. Además, explicitó que los derechos humanos emanan tanto de fuentes nacionales como internacionales.¹

En sintonía con esa determinación, en el segundo párrafo del mismo artículo, adicionado con la reforma, se señala que

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Con lo anterior ha quedado consagrado no sólo el principio de interpretación conforme a la Constitución y a los tratados internacionales, sino también el principio *pro persona*, que obliga a optar por la interpretación que otorgue una protección más amplia a las personas. A este mandato lo complementa el nuevo tercer párrafo, que establece:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Con ello se enfatiza que los sujetos obligados son *todas* las autoridades y que su obligación es muy amplia: promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Esto responde a la naturaleza de los derechos como libertades, como mandatos *negativos* o *positivos* para el Estado y ha sido ampliamente desarrollado por el derecho internacional de los derechos humanos.

¹ Al respecto, en el portal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (<http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/II.html>) se contabilizan un total de 210 tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos y ratificados por nuestro país conforme a lo previsto en el artículo 133 de la Constitución, ya sea genéricos o específicos.

Además, todas las autoridades deben observar los principios de universalidad (*todos* los derechos humanos son de *todos* y su respeto es exigible a *todos*, especialmente a *todas* las autoridades); interdependencia (*todos* los derechos humanos están entrelazados entre sí, y al depender unos de otros solamente pueden ser limitados por otros derechos humanos); indivisibilidad (*todos* los derechos humanos están unidos y constituyen un conjunto que no puede ser dividido o fragmentado), y progresividad (*todos* los derechos humanos y sus garantías deben ser ampliados y expandidos sin regresiones o reducciones).

Finalmente, cabe recordar que el último párrafo del mismo artículo prescribe que en México

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

La prohibición de *todas* las formas de discriminación ha sido utilizada históricamente en la Ciudad de México para ofrecer protección a los indígenas y otros grupos que requieren una tutela especial, como las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, los adultos mayores, la comunidad LGBTTTI, las personas con necesidades especiales, los extranjeros, etcétera. Además, ha permitido el reconocimiento de derechos como el de las parejas del mismo sexo para contraer matrimonio civil. Se trata de avances que no pueden ni deben perderse al redactar la Constitución de la Ciudad de México.

En ese sentido, vale la pena mencionar que el párrafo segundo de la fracción I del apartado A del artículo 122 constitucional obliga a la Asamblea Constituyente a establecer garantías para los derechos humanos:

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

III. REFERENCIAS AL DERECHO COMPARADO

Para los fines que nos interesan, es ilustrativo poner el ejemplo de las Constituciones de dos ciudades capitales en Estados federales, como la Constitución de Berlín² y la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.³

En el caso de la Constitución de Berlín, después de un “Preámbulo” (*Vorspruch*) y de la sección I “Disposiciones fundamentales” (*Grundlagen*), se establece la sección II sobre “Derechos básicos y objetivos del Estado” (*Grundrechte, Staatsziele*). En el artículo 60. se puntualiza que la dignidad humana es inviolable y que su respeto y protección es el deber de toda autoridad estatal.

Por otra parte, en el caso de la Ciudad de Buenos Aires, luego de un “Preámbulo” y de un “Título preliminar” con dos capítulos, consta el libro primero “Derechos, garantías y políticas especiales”, que tiene dos apartados: el título primero “Derechos y garantías”, y el título segundo “Políticas especiales”. En ellos se incluyen temáticas como salud, educación, ambiente, hábitat, cultura, deporte, seguridad, igualdad entre varones y mujeres, niños, niñas y adolescentes, juventud, personas mayores, personas con necesidades especiales, trabajo y seguridad social, consumidores y usuarios.

Cabe mencionar que en el artículo 10 se establece que en la Ciudad de Buenos Aires rigen todos los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución nacional, de las leyes del país, así como de los tratados internacionales de los que la República de la Argentina sea parte. Además, en los diferentes numerales se apunta que la Ciudad garantiza los diferentes derechos, con lo que se identifica como sujeto obligado a brindarles protección.

IV. PROPUESTA CONCRETA

Como puede deducirse de los apartados anteriores, resulta necesario que en la Ciudad se reconozcan todos los derechos humanos, así como los principios que

² La Constitución de Berlín está disponible en: <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierender-buergermeister/verfassung/> (hay una versión en inglés disponible en: <https://www.berlin.de/rbmskzl/en/the-governing-mayor/the-constitution-of-berlin/>) (fecha de consulta: 15 de septiembre de 2016).

³ La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires está disponible en http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=26766&qu=c&ft=0&c (fecha de consulta: 15 de septiembre de 2016).

los rigen y caracterizan. Pero lo más relevante es identificar las garantías institucionales y procedimentales para su protección. Por eso, en este documento centramos nuestra atención en la dimensión orgánica de la futura Constitución de la Ciudad de México.

De hecho, para reconocer todos los derechos a todas las personas podría bastar con el envío expreso a la Constitución general de la República y una fórmula de remisión que incluya como derechos fundamentales al conjunto de derechos reconocidos como tales también en las leyes secundarias vigentes en la Ciudad.

Esta fórmula podría complementarse con el reconocimiento expreso de algunos derechos emblemáticos para la identidad política de la Ciudad: los derechos a la Ciudad, a una buena administración, a la participación ciudadana, básicamente. Asimismo, podría hacerse mención de la especial protección de algunos grupos vulnerables: mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidades o necesidades especiales y pueblos originarios. Finalmente, podría reafirmarse el compromiso con las libertades en sentido amplio y con algunas específicas, como las libertades sexuales y reproductivas, sin discriminaciones (ello para brindar reconocimiento y protección a los diferentes tipos y manifestaciones de familias y dar cabida constitucional a la diversidad que caracteriza y distingue a la sociedad capitalina).

V. ALGO SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana puede ser una herramienta efectiva para garantizar la exigibilidad de los derechos. De hecho, la participación misma es un derecho con asideros fuertes en el derecho internacional.

Vale la pena recordar que conforme al numeral 1 del artículo 21 de la Declaración de los Derechos Humanos de Naciones Unidas (1948) “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”.

Esa fórmula fue retomada, casi en términos idénticos, en el inciso *a* del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966-1976): el derecho a “participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente

o por medio de representantes libremente elegidos”. Lo mismo sucede con el inciso *a* del numeral 1 del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969): las personas tienen el derecho “de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”.

Para que este derecho —que sirve como instrumento de protección ciudadana de los demás derechos— sea posible deben recogerse en la Constitución de la Ciudad de México los mecanismos y figuras de participación ciudadana y deben regularse de manera que sean accesibles y realizables.

GOBERNANZA METROPOLITANA Y ALCALDÍAS

I. RELEVANCIA DE LA MATERIA CONSTITUCIONAL EN CUESTIÓN

La reforma al régimen jurídico constitucional es relevante porque modifica de manera sustancial la forma en que se ha gobernado la Ciudad de México en su conjunto y en sus demarcaciones territoriales, así como la manera en que se han diseñado los mecanismos de coordinación metropolitana. El aspecto más relevante es la transformación de las antes llamadas “delegaciones” —que eran encabezadas por los delegados— en alcaldías y concejos, como nuevas figuras de gobierno, semejantes, pero no idénticas, a los presidentes municipales y al cabildo del régimen municipal previsto en el artículo 115 constitucional.

Son varios los retos que este esquema novedoso habrá de enfrentar desde el punto de vista constitucional. Entre los grandes temas están los siguientes:

- 1) Definir la estructura y facultades de los alcaldes y de los concejos, así como los requisitos para ocupar los cargos respectivos;
- 2) Establecer los mecanismos de control político y ciudadano en las relaciones entre alcaldes y concejos, y entre estos dos y la ciudadanía;
- 3) Definir cómo se van a distribuir los recursos financieros y qué servicios y funciones públicas tocará desempeñar al gobierno central de la Ciudad de México y a las alcaldías;
- 4) Establecer los mecanismos de coordinación entre el gobierno central de la Ciudad de México y los gobiernos de las demarcaciones territoriales, así como entre estas últimas, y
- 5) Organizar la gobernanza metropolitana.

Todos éstos son temas que deberán estar previstos en la Constitución de la Ciudad de México, así como en las leyes respectivas.

II. MARCO CONSTITUCIONAL VIGENTE

Del actual artículo 122 constitucional se desprenden diversos mandatos dirigidos a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. De acuerdo con lo dispuesto en la fracción VI del apartado A del artículo 122 de la CPEUM, la Constitución de la Ciudad de México deberá regular los siguientes temas:

1. Definir la división territorial de la Ciudad de México para efectos de su organización político-administrativa, así como el número, la denominación y los límites de sus demarcaciones territoriales.

En este tema se podría poner en la Constitución el número, denominación y límites de las demarcaciones territoriales tal y como ahora existen; o bien, si acaso se opta por hacer una redefinición, se podrían establecer criterios objetivos para dicha reorganización.

En el artículo 110 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se establecen los siguientes criterios para la reorganización territorial de las demarcaciones de lo que fuera el Distrito Federal: *a)* población; *b)* configuración geográfica; *c)* identidad cultural de los habitantes; *d)* factores históricos; *e)* condiciones socioeconómicas; *f)* infraestructura y equipamiento urbano; *g)* número y extensión de colonias, barrios, pueblos o unidades habitacionales de las delegaciones; *h)* directrices de conformación o reclasificación de asentamientos humanos con categoría de colonias; *i)* previsión de los redimensionamientos estructurales y funcionales delegacionales, y *j)* presupuesto de egresos y previsiones de ingresos de la entidad.⁴

⁴ En el artículo 111 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se estableció que la variación de la división territorial debería perseguir: "I. Un mejor equilibrio en el desarrollo de la Ciudad; II. Un mejoramiento de la función de gobierno y prestación de servicios públicos; III. Mayor oportunidad y cobertura de los actos de autoridad; IV. Incremento de la eficacia gubernativa; V. Mayor participación social; VI. Otros resultados previsibles en beneficio de la población, y VII. Contribuir a la estabilidad financiera de la entidad".

2. Definir los supuestos y términos para que las alcaldías ejerzan de manera autónoma el presupuesto que la Legislatura apruebe para las alcaldías.
3. La Constitución (y las leyes locales) establecerá las normas relativas a la integración, organización administrativa y facultades de las alcaldías, sujetándose a lo que establecen los incisos *a-f* de la fracción VI del artículo 122 de la CPEUM:
 - a) Número de concejales para cada demarcación territorial (no menor de diez ni mayor de quince).
 - b) Elección consecutiva para el mismo cargo de alcalde y concejales por un periodo adicional.
 - c) Competencias de las alcaldías.
 - d) Bases para que la ley prevea los criterios o fórmulas para la asignación del presupuesto de las demarcaciones territoriales.
 - e) Las alcaldías no podrán contraer deuda.
 - f) Requisitos de alcaldes y concejales.

El apartado B del artículo 122 de la CPEUM se refiere básicamente al régimen especial de la Ciudad de México en su carácter de capital de los Estados Unidos Mexicanos (coordinación entre poderes federales y poderes locales).

El apartado C del artículo 122 de la CPEUM se refiere a la coordinación metropolitana, que se organizará a través de ley que emita el Congreso de la Unión (que deberá crear un “Consejo de Desarrollo Metropolitano”).

Fuera de estos temas, la Asamblea Constituyente de la ciudad podrá regular otros, siempre que no contradigan lo dispuesto en la Constitución general de la República.

Además del artículo 122, otros preceptos de la Constitución general son punto de referencia para el diseño de la Constitución de la Ciudad de México. Ellos son el artículo 116 constitucional (por lo que se refiere a la organización de los poderes de las entidades federativas); el artículo 115 (referido al tema municipal), y el 124 (que establece la fórmula de distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas, que también fue reformado el 29 de enero de 2016 para incluir a la Ciudad de México dentro de su lógica).

Por último, otro punto de referencia a ser considerado en el ejercicio constituyente que está por venir es el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. En él se contemplan normas sobre integración de autoridades, como jefe de Gobierno y delegaciones, así como distribución de atribuciones, que podrían ser tomadas en cuenta por la Constitución de la Ciudad.

III. ESQUEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

En este tema central para la configuración constitucional de la Ciudad de México vemos por lo menos tres opciones técnicamente posibles:

1. Reproducir en la Constitución de la Ciudad el esquema que ya existe en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en sus artículos 115 a 119. Bajo este esquema, se enuncian cuáles son las facultades del gobierno central (artículo 115); y de las delegaciones (artículo 117); se establece la posibilidad de encomendar atribuciones a organismos desconcentrados (artículo 116), y se pone en manos del jefe de Gobierno, con aprobación de la Asamblea Legislativa, la formulación del Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (artículo 119).
2. Reproducir la lógica del artículo 115, es decir, establecer una lista de servicios y funciones públicos que son de la competencia exclusiva de las autoridades de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; establecer, asimismo, la posibilidad de que, mediante convenios, el gobierno central se haga cargo de servicios y funciones públicos que en principio corresponden a las alcaldías y sus concejos.⁵
3. Introducir en la Constitución de la Ciudad la lógica del artículo 124 de la Constitución general: las facultades que no están expresamente asignadas al gobierno central se entienden reservadas para los gobiernos de las demarcaciones territoriales.

⁵ Respecto de los municipios, el artículo 115, fracción III, penúltimo párrafo, establece que “Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos...”.

Consideramos que para no ocasionar rupturas demasiado drásticas habría que examinar con más cuidado la opción (1), la cual, como está actualmente en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, otorga al gobierno central facultades muy amplias. Quizá habría que acotar de alguna forma esas facultades en favor de los gobiernos de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, o bien pensar en convenios de transferencia de ciertas facultades del gobierno central a los gobiernos de las demarcaciones territoriales que tengan más recursos y capacidad de gestión de ciertos servicios y funciones públicas.⁶

En la Constitución de la Ciudad de México se podrían dar a la legislatura local facultades para expedir normas que regulen el procedimiento y condiciones para que el gobierno central asuma una función o servicio públicos; o bien para que transfiera una función o servicio públicos al gobierno de alguna demarcación territorial.

IV. MECANISMOS DE COORDINACIÓN

1. *Entre el gobierno central y las alcaldías*

Habrán ocasiones en que no bastarán los recursos y capacidades del gobierno de una demarcación territorial para prestar de manera eficiente un servicio público o para realizar una función pública determinada. Deberá preverse entonces la posibilidad de que el gobierno central y las alcaldías se coordinen para tal efecto. La fórmula que se establece para el caso de estados y municipios en el artículo 115, fracción III, segunda parte del penúltimo párrafo, puede servir de modelo. Dicha disposición establece que:

Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.⁷

⁶ Puede servir el ejemplo del párrafo 2 de la fracción VII del artículo 116 constitucional, según el cual “los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior” (el párrafo anterior habla de los convenios que pueden celebrar la Federación con los estados para que éstos se hagan cargo de funciones, obras y servicios que en principio son de competencia federal).

⁷ Énfasis añadido.

2. *Entre las alcaldías*

En este tema se puede recuperar la disposición que respecto de los municipios se establece en la primera parte del penúltimo párrafo de la fracción III del artículo 115 constitucional:

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas.

En la Constitución se podría dar la atribución a la legislatura de expedir la ley que regule la celebración de convenios de coordinación entre el gobierno central y las alcaldías, y entre las propias alcaldías.

3. *Resolución de conflictos*

Los convenios de coordinación entre gobierno central y alcaldías, o entre estas últimas, puede dar lugar a conflictos. La Constitución deberá contemplar mecanismos para resolverlos. El constitucionalismo local mexicano nos da tres opciones: mecanismo político de resolución de conflictos, mecanismo jurisdiccional de resolución de conflictos y modelo mixto. A continuación se citan algunos ejemplos.

A. Mecanismo político (resolución por la legislatura local)

En relación con este mecanismo, la fracción XXXVI del artículo 75 de la Constitución de Quintana Roo puede servir de modelo: “Son facultades de la Legislatura del Estado: ...XXXVI. Resolver los conflictos que surjan entre los ayuntamientos entre sí y entre éstos y el Ejecutivo estatal, salvo cuando tengan carácter contencioso”.

B. Mecanismo jurisdiccional (resolución por el tribunal superior de justicia local)

El artículo 109 de la Constitución de Chihuahua establece que corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia del estado: “XV. Resolver los conflictos que se susciten entre dos o más municipios de la entidad, así como entre los municipios y el Ejecutivo del estado, en los términos que disponga la ley”.

C. Modelo mixto

El artículo 59 de la Constitución de Oaxaca dispone que son facultades del Congreso del estado: “XII. Resolver en la vía conciliatoria, los conflictos que surjan entre los municipios entre sí y entre éstos y los poderes Ejecutivo y Judicial del estado”. Y en la fracción I del apartado B del artículo 106 de dicha Constitución se establece que corresponde a la Sala Constitucional, en los términos que señale la ley: “I. Conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre, a) Dos o más municipios; b) Uno o más municipios y el Poder Legislativo; c) Uno o más municipios y el Poder Ejecutivo; d) El Poder Ejecutivo y el Legislativo; y e) Entre órganos autónomos, o entre éstos y el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, o los municipios”.

V. REQUISITOS PARA SER ALCALDE O MIEMBRO DEL CONCEJO

La Constitución de la Ciudad de México deberá establecer dichos requisitos, entre los que se podrían encontrar:

- 1) Ser mexicano, tanto por nacimiento como por naturalización.
- 2) Haber nacido en la Ciudad de México o ser vecino de ella con residencia efectiva en su territorio por cierto número de años anteriores a la elección.
- 3) Incompatibilidades: por ejemplo, no ser secretario del gobierno estatal, magistrado del tribunal superior de justicia, o integrante del órgano electoral local, a menos que se separe del cargo con ciertos días de anticipación a la elección.

VI. FACULTADES DEL ALCALDE

En la Constitución de la Ciudad de México se deberán contemplar como facultades del alcalde, por lo menos las siguientes:

- 1) Presidir las sesiones del concejo;
- 2) Ejecutar las decisiones del concejo;
- 3) Mantener una constante comunicación con otros alcaldes y con el gobierno central;
- 4) Representar a la demarcación territorial (representación general y representación jurídica);
- 5) Deber anual de informar del estado que guarda la administración pública de la demarcación;
- 6) Nombrar y remover a los servidores públicos de la administración pública de la demarcación;
- 7) Expedir los acuerdos para el cumplimiento de las determinaciones del concejo.
- 8) Presentar al concejo la propuesta de presupuesto de egresos de la demarcación territorial, para discusión y aprobación por el concejo.

VII. FACULTADES DE LOS CONCEJOS

En la Constitución se deberán contemplar como facultades del concejo, por lo menos las siguientes:

- 1) Discutir y aprobar normas generales dentro de su jurisdicción para organizar la administración pública de la demarcación, así como para regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia;
- 2) Discutir facultades como órgano deliberativo en el que se aborden las decisiones que corresponden al gobierno de la demarcación territorial;
- 3) Establecer mecanismos de participación ciudadana y vecinal;
- 4) Ejercer los mecanismos de control político sobre el alcalde, tales como hacerlo comparecer, así como a los demás servidores públicos de la de-

- marcación, para formular preguntas parlamentarias, solicitudes de información, interpelaciones, e inclusive una instancia de fiscalización del ejercicio del gasto público, y
- 5) Aprobar el presupuesto de egresos de la demarcación que presente el alcalde.

VIII. CRITERIOS O FÓRMULAS PARA LA ASIGNACIÓN DEL PRESUPUESTO DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES

El artículo 122, apartado A, fracción VI, inciso *d*, ordena que la Constitución Política de la Ciudad de México establezca las bases para que la ley correspondiente prevea los criterios o fórmulas para la asignación del presupuesto de las demarcaciones territoriales, el cual se compondrá, al menos, de los montos que conforme a la ley les correspondan por concepto de participaciones federales, impuestos locales que recaude la hacienda de la Ciudad de México e ingresos derivados de la prestación de servicios a su cargo.

Se puede tomar como punto de referencia lo que ya establece el artículo 112 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, a saber:

Artículo 112. En la iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos, el jefe de Gobierno deberá proponer a la Asamblea Legislativa asignaciones presupuestales para que las delegaciones cumplan con el ejercicio de las actividades a su cargo, considerando *criterios de población, marginación, infraestructura y equipamiento urbano*.⁸

Asimismo, se puede pensar en establecer en la Constitución de la Ciudad el deber del gobierno central de publicar un calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto (de manera análoga a como se pide que lo haga el gobierno federal en el artículo 3o. de la Ley de Coordinación Fiscal).

IX. FACULTADES NORMATIVAS DEL GOBIERNO DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Los gobiernos de las demarcaciones territoriales, alcalde y concejo, deberán tener facultad de aprobar normas de carácter general de aplicación en sus respec-

⁸ Énfasis añadido.

tivos territorios. Una ley de la legislatura deberá establecer las bases conforme a las cuales aquéllos podrán ejercer dicha facultad. La facultad de la legislatura de aprobar la ley correspondiente deberá estar prevista en la Constitución.

X. FACULTADES EJECUTIVAS Y DE INSPECCIÓN ADMINISTRATIVA
DEL GOBIERNO DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES
DE LA CIUDAD DE MÉXICO

La Constitución de la Ciudad deberá contemplar la facultad de los alcaldes de aplicar las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones normativas que correspondan en el ámbito de su demarcación territorial. Esto deberá incluir facultades de inspección y en su caso sanción administrativa.

1. *Dotar a la legislatura local de la Ciudad de México de facultades para legislar en relación con los grandes temas que afectan a los habitantes de la Ciudad (y que haya un mandato constitucional de hacerlo)*

- A) Ley de mercados públicos;
- B) Ley de vía pública;
- C) Ley de personas en situación de calle, y
- D) Ley de transporte.

2. *Plan de Desarrollo Urbano*

Que se establezca en la Constitución el deber de tomar en cuenta las limitaciones técnicas, medioambientales, históricas y culturales, definidas con opinión de especialistas (limitar la discrecionalidad de las autoridades en la autorización de desarrollos habitacionales y de oficinas).

3. *Consejo de Desarrollo Metropolitano*

El artículo 122, apartado C, de la CPEUM establece reglas sobre la “zona metropolitana” y prevé que el Congreso de la Unión, a través de una ley, esta-

blecerá las bases para la organización y funcionamiento del “Consejo de Desarrollo Metropolitano”.

En estricto sentido, este es un tema que corresponde regular al Congreso de la Unión, más que a la Constitución de la Ciudad de México. Pero lo anterior no es obstáculo para que ésta establezca algún tipo de instancia de coordinación metropolitana “hacia adentro”. Puede servir de guía o modelo lo establecido por la Constitución de Jalisco, así como la Ley de Coordinación Metropolitana de ese estado. A guisa de ejemplo, podemos referirnos a lo que establece el artículo 81 bis de la Constitución de Jalisco, a saber:

Artículo 81 bis. Cuando se trate de municipios pertenecientes a una misma área metropolitana, éstos se coordinarán, en pleno ejercicio de sus facultades constitucionales, de acuerdo con las bases generales que en materia de coordinación metropolitana expida el Congreso del Estado.

La coordinación metropolitana se efectuará a través de las siguientes instancias:

I. Una instancia de coordinación política por cada una de las áreas metropolitanas, que se integrarán por los presidentes municipales de los ayuntamientos del área metropolitana correspondiente y, previo convenio, por el gobernador del estado. La personalidad jurídica de dichas instancias será definida por sus integrantes;

II. Una instancia de carácter técnico que estará constituido como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios denominado Instituto Metropolitano de Planeación, mismo que deberá ser constituido por los ayuntamientos del área metropolitana correspondiente; y

III. Una instancia consultiva y de participación ciudadana, de carácter honorífico, por cada una de las áreas metropolitanas, que podrá participar en las tareas de evaluación y seguimiento.

Las reglas para la organización y funcionamiento de las instancias de coordinación metropolitana, estarán establecidas en las leyes que sobre la materia expida el Congreso del Estado de Jalisco.

CONSTITUCIÓN ECONÓMICA

I. PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA POR SU ORIGEN, SU OBJETO Y SUS BENEFICIARIOS

El ideal democrático también debe estar presente en los procesos de planeación económica. La planeación sin contexto, sin participación ciudadana y sin procesos de socialización, aunque puede llegar a ser exitosa, es incompleta. Así, la planeación económica deberá además ser democrática en tres diferentes momentos o aspectos:

1. *Por su origen*

La planeación que se realice en la Ciudad de México deberá, en la medida de lo posible, incluir mecanismos de democracia deliberativa y participativa. Herramientas que permitan que todas las personas, tanto en el ámbito local como en el de los ayuntamientos, participen de forma activa en la organización económica de la Ciudad. Estos procesos deberán tomar en consideración mejores prácticas, primero, en materia de formación de los propios planes económicos; es decir, deberán identificar e implementar elementos para fomentar que los ciudadanos avancen sus propias propuestas, que éstas sean analizadas e incluidas en el proceso de planeación estatal. En segundo lugar, se deberá prever que estos procesos se realicen también en consonancia con las mejores prácticas en materia de participación política, transparencia, acceso a la información —especialmente en su vértice de divulgación—.

2. *Por su objeto*

La planeación económica en clave democrática no puede centrarse únicamente en un área, elemento, aspecto o grupo específicos. En los últimos años, la planeación de la Ciudad de México se ha enfocado en incentivar el crecimiento únicamente en ciertas áreas —desarrollo inmobiliario y desarrollo de infraestructura vial para el automóvil— y en ciertas zonas, lo que ha conllevado a numerosos problemas en materia tanto de derechos como de crecimiento económico propiamente dicho. Por esta razón, se plantea que la planeación económica sea comprensiva también en sus objetos, que tenga en consideración la inherente desigualdad que prima en la Ciudad y genere leyes, políticas y herramientas que propicien el desarrollo específico de todos los sectores económicos y sociales, tomando en consideración su contexto específico.

3. *Por sus beneficiarios*

En consonancia con su objeto, la planeación democrática deberá serlo también con sus beneficiarios. En este sentido, la Constitución deberá anotar una redacción que permita que el posterior desarrollo legislativo prevea una planeación que beneficie de forma equitativa a todos los sectores de la sociedad, a todas las zonas de la Ciudad y a todas las actividades económicas.

II. PLANEACIÓN SINCRÓNICA (CONTINUA) Y DIACRÓNICA (CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZOS)

1. *Planeación sincrónica (continua)*

Para ser exitosa, la planeación económica, además de democrática, debe ser continua y gradual en su adaptación a las condiciones cambiantes de la vida social. El horizonte sobre los objetivos y metas a lograr debe ser trazado, seguido, revisado y actualizado de manera constante. Sólo así puede medirse y, por tanto, evaluarse su éxito o fracaso, realizar los cambios necesarios e introducir modificaciones pertinentes. Por esta razón, la Constitución deberá anotar

que estos procesos de planeación sean permanentes, así como estipular, en los documentos jurídicos pertinentes, quiénes deberán ser los responsables de la supervisión y evaluación de los elementos de política económica que sean implementados.

2. *Planeación diacrónica: a largo plazo (treinta-cincuenta años), mediano plazo (quince-veinticinco años) y corto plazo (cinco-diez años)*

En consonancia con el punto anterior, la planeación económica deberá anotar objetivos de distinta temporalidad. Una planeación lógica, responsable y coherente no sólo toma en consideración lo más urgente, también permite delinear e implementar de forma escalonada los grandes objetivos de desarrollo y crecimiento de la Ciudad. Con ello, se garantiza que el gasto: *a)* sea efectivamente asignado a los problemas más urgentes; *b)* sea efectivamente asignado con métricas y lineamientos que escapen a los vaivenes de la política electoral, y *c)* tome en consideración proyecciones de desarrollo económico y sostenibilidad ambiental.

El gobierno de la Ciudad de México orientará sus políticas de desarrollo mediante un proceso de planeación democrática que incluya mecanismos de participación ciudadana y de rendición de cuentas, y en el que se formularán objetivos a corto, mediano y largo plazos. El gobierno de la Ciudad de México promoverá políticas y mecanismos para implantar una regulación eficaz en el ámbito público y privado.

III. RECAUDACIÓN Y GASTO PÚBLICO

1. *Recaudación progresiva y equitativa*

La recaudación progresiva y equitativa recoge el principio fundamental de igualdad distributiva de las cargas sociales; responde a la necesidad de que las aportaciones al gasto público por parte de los ciudadanos correspondan a las capacidades económicas de éstos y a los beneficios específicos que reciban individual y colectivamente.

2. *Gasto público eficiente y responsable*

El mandato de ejercer el gasto público de manera eficiente y responsable refleja el carácter democrático del gobierno económico. De manera más específica, la obligación de eficiencia emana de la naturaleza intrínsecamente limitada de los recursos sociales para enfrentar necesidades por parte de la población.

3. *Equilibrio financiero y deuda pública productiva*

Ningún equilibrio es un bien en sí mismo, sino condición de posibilidad para el avance de objetivos públicos y privados. En el caso del equilibrio financiero, se trata de una condición de posibilidad para la distribución de las aportaciones sociales al bien público a lo largo del tiempo, de manera que los beneficios y los costos de los objetivos comunitarios recaigan de manera proporcional entre sus beneficiarios y sus sostenedores. En este sentido, la deuda pública ha sido, es y, previsiblemente, seguirá siendo una herramienta imprescindible de la política económica, en tanto permite diferir a lo largo del tiempo sustanciales cargas financieras. Sin embargo, como es sabido, mediante su relación con la planeación de un gasto público eficiente y responsable, para que la deuda pública muestre sus funciones positivas debe estar vinculada a factores productivos que no sólo compensen financieramente la inversión pública, sino que generen beneficios perceptibles y medibles en el bienestar de la población.

Dentro de sus competencias, las finanzas públicas de la Ciudad de México buscarán satisfacer los criterios de una recaudación progresiva y equitativa. Asimismo, el gasto público deberá realizarse mediante programas y mecanismos que garanticen tanto la equidad en las cargas fiscales y la rendición de cuentas como la eficacia y eficiencia en el ejercicio del gasto público. El gobierno de la Ciudad de México sólo podrá incurrir en deuda pública en los casos de inversión social y dentro de los programas públicos contenidos en los objetivos de planeación.

IV. BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS

1. *Contexto de los bienes públicos de acceso universal en un contexto de profunda segregación*

Para entender correctamente el fenómeno del derecho a la ciudad en su faceta de acceso universal a bienes y servicios públicos, hay que adentrarse en el concepto de “segregación espacial”.⁹ Manuel Castells¹⁰ define este concepto como “la tendencia a la organización del espacio en zonas con fuerte *homogeneidad social* interna y fuerte disparidad social entre ellas; esa disparidad debe ser entendida no sólo en términos de diferencia, sino también de jerarquía”.

La homogeneidad social interna no es un problema *per se* de las unidades espaciales;

los problemas empiezan cuando los espacios de concentración social se vuelven exclusivos y/o excluyentes del resto de la estructura urbana, *y se acompañan con realidades críticas para sus habitantes*, su entorno próximo y la ciudad en su conjunto.¹¹ Estos espacios no se distinguen del resto simplemente por sus rasgos diferentes, sino que se caracterizan por la discriminación, jerarquización, desigualdad y asimetría.¹²

Para efectos del presente texto, siempre que hablemos de segregación nos referiremos a su faceta negativa; es decir, a la concentración social que se ha vuelto exclusiva y/o excluyente, y que es acompañada por realidades extremas para sus habitantes, tanto en un sentido crítico (guetos) como en un sentido privilegiado (*gated communities*).

Dicho lo anterior, vemos que la segregación es un elemento de diferenciación espacial que si bien no está necesariamente relacionado con temas de desigualdad social y pobreza,¹³ sí lo está con temas que suelen influir de manera importante en estos temas, como la calidad del equipamiento urbano neces-

⁹ Bournazou, Eftychia, “Bienes públicos, segregación espacial y ciudadanía”, *Las disputas por la Ciudad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2004, p. 605.

¹⁰ Castells, Manuel, *La cuestión urbana*, México, Siglo XXI, 1972, p. 287.

¹¹ Bournazou, Eftychia, *op. cit.*, p. 605 (énfasis añadido).

¹² Lefebvre, Henri, *The Urban Revolution*, Minnesota, University of Minnesota Press, 2003.

¹³ Arriágada, Camilo, “Pobreza en América Latina: nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano”, *Medio Ambiente y Desarrollo*, Santiago de Chile, núm. 27, 2000.

rio para la satisfacción de necesidades básicas colectivas, como salud, cultura, educación, asistencia social, abasto, recreación, etcétera, así como con un concepto que Bournazou llama “accesibilidad del espacio”, y que entiende como “la facilidad de interconexión física de un área con el resto de la ciudad, a través de infraestructura vial y la red de transporte urbano”,¹⁴ y que es determinante en variables tan importantes para la pobreza como la disponibilidad de tiempo personal y la productividad. La segregación afecta la disponibilidad de estos elementos en el hábitat inmediato de las personas, y dicha disponibilidad afecta sus posibilidades reales de ejercer a cabalidad sus derechos civiles, políticos y sociales. Esto permite incluso hablar de pobreza del espacio público como una categoría independiente, pero relacionada con la pobreza social.

En este documento se defiende la necesidad de llevar al Constituyente de la Ciudad de México una perspectiva distributiva de calado profundo que dé prioridad cuantitativa y cualitativa en la creación, distribución, implementación, planeación, evaluación y financiamiento de bienes y servicios públicos universales a los grupos poblacionales tradicionalmente excluidos, considerando además que los efectos de la segregación suelen ser más dañinos para estos grupos que para los más acomodados.¹⁵

Bajo la perspectiva de la ciudad como distribuidora elemental de bienes y servicios, la programación constitucional deberá permitir el posterior desarrollo en la ley de, al menos, las siguientes medidas:

- A) Densificación o reciclamiento de áreas ya dotadas con infraestructura y servicios, en lugar del crecimiento disperso hacia la periferia. Por tanto, el Estado deberá recuperar de las inmobiliarias el ejercicio de su función pública en materia de política de vivienda, y deberán pensarse nuevos mecanismos de participación ciudadana que garanticen que las personas tengan voz y voto en la definición de la oferta de los bienes y servicios de sus espacios.

¹⁴ Bournazou, Eftychia, *op. cit.*

¹⁵ Un ejemplo también brindado por Bournazou es el de la falta de accesibilidad en el espacio. Mientras las clases acomodadas pueden paliar la ausencia de transporte público con el uso del automóvil privado, los grupos más excluidos no tienen alternativas tan claras, y deben, por tanto, asimilar mucho más los costos de esta ausencia en tiempos y calidad de los traslados y en la disminución de su tiempo personal, que a su vez repercute en sus posibilidades de educación, salud, cultura, etcétera.

- B) El traslado de un modelo de zonificación de uso exclusivo a uno de uso mixto que permita garantizar la creación de nuevos centros urbanos, que a su vez generen sinergias locales y reduzcan los tiempos de traslado de las personas para trabajar o para su abasto.
- C) Planeación y ejecución urbana que asegure una mayor heterogeneidad de los espacios públicos con miras a incrementar las relaciones sociales intergrupales y las posibilidades de una nueva movilidad social.
- D) En materia de movilidad, la Constitución de la Ciudad de México debe garantizar al menos dos estándares: una visión cero muertes que asegure que las personas puedan hacer uso de la infraestructura vial sin que su vida corra peligro por ello, respetando en todo momento la prioridad que deben tener peatones, usuarios de transporte público y ciclistas por sobre los usuarios del transporte motorizado, y una política dual de desincentivación del automóvil privado y fomento de alternativas más equitativas y eficientes (sobre todo el transporte público masivo).
- E) En cuanto al espacio público, el gobierno, en su calidad de tutor principal del interés general, debe recuperar de las inmobiliarias su función de constructor y planeador de la ciudad. Debe abandonarse el fomento al espacio público privatizado, cuyo máximo exponente son las plazas comerciales, y abogar por la construcción y el mantenimiento de espacios para todos que giren en torno a una lógica comunitaria y de activismo político, y no sólo de convivencia basada en el consumo individual. En pocas palabras: el Constituyente debe prever que el Estado recupere su función de planeador de la Ciudad para que, como principal responsable de la protección del interés general, garantice la existencia de espacios públicos de calidad que permitan la realización de actividades auténticamente públicas. No basta con la existencia de parques que permitan a los habitantes pasear a sus perros; se necesitan espacios donde pueda discutirse y trabajar en proyectos sociales. Sin estos espacios, los derechos políticos no son más que aspiraciones.
- F) La recuperación de la tenencia como protección frente a las externalidades negativas del automóvil.

- G) La eliminación de todo subsidio a la gasolina para transporte privado individual (e incluso la instauración de nuevos impuestos con fines no recaudatorios sino de protección de medio ambiente y salud).
- H) Convertir en una zona peatonal el Centro Histórico de la Ciudad de México.
- I) El aumento de la red de transporte masivo y la mejora de las redes actuales para evitar su saturación.
- J) La instauración de estándares internacionales, como el desarrollo orientado al transporte (DOT), para la planeación del desarrollo urbano presente y futuro.
- K) La preferencia de trenes ligeros y demás mecanismos públicos de movilidad rápida y sustentable frente a opciones privadas, como segundos pisos, donde sea financiera y socialmente viable la regulación de las aseguradoras con dos objetivos: 1) que brinden, tras asegurarse de cumplir con los estándares de protección de datos personales, la información a su disposición sobre siniestros viales e infraestructura, con el fin de mejorar la información disponible para la generación de política pública, y 2) que se creen paquetes empresariales que fomenten políticas laborales internas pro movilidad sustentable, amparadas en la disminución de costos de salud vía seguridad social de los trabajadores que se trasladan caminando o pedaleando, etcétera.

La adopción de lo anterior no necesariamente debe quedar plasmado en el texto constitucional, pero la Constitución de la Ciudad de México debe contemplar las bases normativas que lo hagan imperativo. De hecho, su viabilidad deberá tener un claro correlativo en las proporciones de las partidas presupuestales asignadas y ejercidas en materia de movilidad sustentable.

En conclusión: el principio total en materia de bienes y servicios públicos universales debe ser la búsqueda de una *integración del espacio público* que permita una distribución equilibrada de los atributos urbanos, así como la conexión eficiente, accesible y equitativa de las áreas de la Ciudad con el resto de las mismas. Este principio debe venir acompañado por el *derecho a una administración pública eficiente* que garantice, por un lado, la obligación de las entidades de gobierno de brindar los bienes y servicios que le corresponden de la

manera más consistente posible con sus principios de eficiencia y equidad, y, por el otro, la titularidad de todos los ciudadanos de un derecho que pueda ser exigible a través de distintas instancias.¹⁶

2. Servicios públicos de calidad, financiados con criterio de equidad compensatoria

La nueva Constitución debe generar una preprogramación normativa que asegure que la política presupuestal en materia de bienes y servicios públicos goce en todo momento de condiciones progresivas, y que sean además consistentes con las políticas de sustentabilidad ambiental y social.

Por ello, deberá aumentarse considerablemente la cantidad de partidas en los presupuestos federales y locales destinadas a la movilidad sustentable y a la infraestructura de servicios públicos equitativos. Deberán, además, ligarse los procedimientos de planeación y presupuestación, así como crear nuevos mecanismos de evaluación y corrección en los que participen activamente la sociedad civil y la academia, para evitar la existencia de acciones de gobierno que se alejen de lo establecido en los planes y programas correspondientes.

Se podrá, además, hacer uso de esquemas de participación de iniciativa privada, donde ello no conculque los derechos a la Ciudad de los tradicionalmente excluidos.

Además, deberá crearse un sistema de etiquetado de todos los mecanismos que utilicen recursos coactivos, como multas, para fomentar la conservación y el acceso al bien o servicio público que les sea más directamente relevante. Por ejemplo: las multas por exceso de velocidad deberán aportar a la viabilidad financiera del transporte público (e incluso subsidiarlo); las multas por obstrucción de la vía pública deberán destinarse al mantenimiento de espacios públicos, etcétera.

Todo lo anterior se implementará dándole prioridad a las zonas de la Ciudad más rezagadas.

¹⁶ Estas instancias no deben ser necesariamente instancias judiciales, aunque tampoco se les excluye. El diseño normativo deberá garantizar una titularidad incluyente, accesible y eficiente, que no devenga en un exceso de litigiosidad.

Finalmente, la política de bienes y servicios públicos deberá acompañarse de mecanismos accesibles e incluyentes de participación ciudadana y rendición de cuentas que permitan a la ciudadanía llevar un estricto control de los ingresos y gastos del gobierno en la materia. Toda esta información deberá respetar estándares de datos y gobierno abiertos.

3. *Servicios públicos orientados a la sustentabilidad ambiental y social*¹⁷

Cada año el uso del automóvil aumenta el 6.4% en las ciudades, y para 2030 habrá setenta millones de vehículos privados en el país, lo que representa un crecimiento de 350% en relación con 2009, y todos estamos pagando una serie de externalidades negativas por ello: tráfico, contaminación, pérdida de tiempo, estrés, falta de espacio público, siniestros viales, daños a la salud, cambio climático.

También existe un alto costo económico para el país. En 2009 se invirtió casi el doble en subsidio a la gasolina de lo que se destinó, por ejemplo, al Programa Oportunidades. El 70% del presupuesto para mejoras del transporte se aplicó para el transporte en automóvil privado, a pesar de que sólo el 30% de los usuarios utiliza este medio. Esto supone un subsidio fáctico de todos los usuarios de automóvil.

Esto no se resuelve aumentando las vialidades sin más, pues por el fenómeno de demanda inducida este aumento termina por incrementar también a los automóviles y, por tanto, a las emisiones contaminantes. De hecho, entre más real sea el costo del uso del automóvil, será menor su uso, y por tanto se reducirán las externalidades negativas antes mencionadas. Por ello, el Constituyente deberá garantizar que la preprogramación constitucional asegure la posibilidad de desarrollar en una ley secundaria y en los reglamentos las medidas necesarias para preferir los bienes y servicios públicos sin externalidades negativas (o incluso con externalidades positivas) sobre los bienes y servicios públicos que fomenten dichas externalidades.

¹⁷ Datos obtenidos del Institute for Transportation & Development Policy, en su capítulo mexicano, en <http://mexico.itdp.org/multimedia/videos/el-coche-nos/>.

Los bienes y servicios públicos de la Ciudad estarán orientados a promover y proteger la integración social y espacial; la movilidad sustentable y accesible, y la calidad de vida de todas las personas, dando prioridad a los grupos y espacios públicos más rezagados. Los principios de sustentabilidad social y ambiental regirán la prestación de los servicios públicos.

V. POLÍTICA DE DESARROLLO ECONÓMICO

El desarrollo económico es una condición necesaria, si bien no suficiente, del bienestar y calidad de vida de las poblaciones. Como tal, el desarrollo incluye no sólo el crecimiento del producto interno bruto (PIB) de las economías nacionales y locales, sino el aspecto fundamental de la distribución de sus efectos y su impacto en derechos humanos, como la salud, la educación, el medio ambiente y el acceso a servicios públicos, entre otros. En 2000, los parámetros de desarrollo se establecieron como resultado de la Cumbre del Milenio, en la Declaración del Milenio, como ocho objetivos, conocidos como Objetivos de Desarrollo del Milenio. Hoy en día, los parámetros de desarrollo están establecidos en los Objetivos de Desarrollo Sustentable, adoptados en septiembre de 2015 (véase compromisos internacionales).¹⁸

1. *Política de desarrollo incluyente, transversal y participativa* (dimensiones socioeconómicas, género, edad, etcétera)

El desarrollo económico de la Ciudad deberá planearse tomando en consideración su composición diversa y desigual. La política de desarrollo económico que plantee los lineamientos y objetivos que deberán traducirse en políticas públicas tendrá que desarrollarse desde una perspectiva transversal y multidimensional, que a partir de la aplicación de mecanismos de democracia deliberativa permita que todas las personas puedan hacer visibles sus necesidades particulares de tal forma que ninguna de ellas, así como ninguno de los grupos que se encuentren detrás de las mismas, se encuentre excluida de la agenda de desarrollo económico.

¹⁸ Véase <http://www.un.org/es/globalissues/development/>.

2. *Política de desarrollo sustentable*

El desarrollo sustentable es un efecto directo de la administración eficiente y racional de los recursos, de manera tal que sea posible mejorar el bienestar de la población actual sin comprometer la calidad de vida de las generaciones futuras.¹⁹

Se trata de lograr de manera equilibrada el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección al medio ambiente, mediante un proceso (con objetivos y fines determinables) con indicadores (cuantificadores y cualificadores) que permiten evaluar el desempeño gubernamental a la luz del valor último de la convivencia social: el bienestar de los sujetos involucrados.

3. *Política de desarrollo que potencie el cambio tecnológico*

En 2015, la inversión federal en innovación, ciencia y tecnología fue del 0.56% del PIB. Esta cifra implica que aún no logramos la meta planteada por el gobierno de Enrique Peña Nieto, quien se propuso alcanzar el 1% del PIB. Además, de ese 0.56% sólo el 25% viene de la iniciativa privada, lo cual es un porcentaje muy bajo comparado con el promedio mundial del 60%.²⁰

Lo anterior implica que la política de desarrollo actual no fomenta la inversión privada en innovación y cambio tecnológico como debería. El problema, lejos de solucionarse con algunas modificaciones a la regulación de patentes, debe buscarse en un contexto regulatorio que no alinea incentivos suficientes para la inversión en la materia. La ausencia de inversión y de planeación a largo plazo en esta materia es particularmente grave frente a la automatización de diversos procesos laborales que se están dando en el mundo. Este proceso continuará creciendo y exigirá paulatinamente más y mejores políticas sociales que mitiguen el impacto tecnológico venidero.

¹⁹ Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, "Nuestro futuro común", 1987.

²⁰ Recuperado el 30 de marzo de 2016 de <http://www.informador.com.mx/economia/2015/622266/6/mexico-sin-alcanzar-meta-de-inversion-en-innovacion-ciencia-y-tecnologia.htm>.

4. *Política de desarrollo que potencie altos niveles de inversión pública y privada sobre la base de tasas de recuperación a largo plazo*

Mediante su vinculación con la planeación a mediano y largo plazos, la política de desarrollo es una herramienta fundamental de la política económica para establecer condiciones favorables y estables para la inversión pública y privada mediante, por un lado, la reducción de la incertidumbre respecto de los objetivos de política pública, entornos institucionales y marcos normativos, y, por otro, a través del establecimiento y el mantenimiento de mecanismos de compensación equilibrados.

5. *Política de desarrollo dirigida en zonas y en actividades económicas estratégicas*

La política de desarrollo económico de la Ciudad deberá tener como horizonte el desarrollo de las potencialidades y capacidades de cada una de sus zonas y de las actividades económicas que le presentan, o pueden representarle a mediano y largo plazos, nichos de crecimiento e inversión. De esta forma, las diversas áreas de desarrollo y actividades deberán tener igual oportunidad para crecer, obtener capital de inversión y participar de las políticas públicas implementadas.

La política de desarrollo económico de la Ciudad de México deberá ser incluyente, transversal y participativa. La política económica deberá regirse por los criterios de sustentabilidad, cambio tecnológico, eficacia de la inversión pública y privada, y focalización de los efectos bajo criterios de integración socioeconómica de las zonas urbanas y rurales. La ley establecerá los mecanismos para la formulación de las políticas de desarrollo a la luz de los programas de planeación.

VI. CONTRATACIÓN PÚBLICA²¹

1. *Procesos de contratación pública competitiva, transparente y responsable*

Existe un gasto estimado de 9.5 billones de dólares en contratos públicos alrededor del mundo, y con base en datos de la OCDE, a nivel mundial los gobiernos gastan un promedio de entre 13 y el 20% de sus presupuestos en suministrar bienes y servicios básicos por medio de contratos. Sin embargo, esta información no suele ser accesible para el público en general, a pesar de que estas transacciones se realizan con dinero público.

Sugerimos que el Constituyente, en materia de contratación pública, plasme en la nueva carta magna el principio de contrataciones abiertas, que a su vez supone otros dos principios fundamentales: la divulgación accesible, sencilla e incluyente de la información de los contratos, y la participación ciudadana en todas y cada una de las etapas de contratación (desde la planeación hasta la ejecución y cierre del contrato).

Este nivel de participación y divulgación genera un elemento fundamental en el éxito de toda transacción contractual: la confianza del público, del gobierno y de los proveedores. La razón de lo anterior es que un proceso de contratación pública abierto ayuda a afianzar las expectativas de las partes involucradas, además de permitir una identificación más eficiente de malos manejos e ineficiencias en todos los momentos del proceso, fomentando al final mejores resultados y, por tanto, cierta legitimidad con base en resultados.

Toda la información liberada deberá, además, cumplir con estándares de datos abiertos, para garantizar que sea procesable por computadora. Tener información procesable digitalmente permite que el público en general pueda utilizar dicha información para después hacerla más accesible y divulgarla, lo cual fomenta una rendición de cuentas más sólida que la que puede alcanzarse cuando la información no es procesable.

Si bien la siguiente información no debería venir directamente en la Constitución, es fundamental que la preprogramación de la misma permita que los

²¹ Datos obtenidos del trabajo *Contrataciones abiertas. Una guía para profesionales por profesionales*, disponible en: <https://issuu.com/transparenciamexicana/docs/ocpissuu/1>.

siguientes elementos sean accesibles a las personas vía legislación ordinaria y/o reglamentos:

- 1) Contratos, incluidas licencias, concesiones, permisos, subvenciones o cualquier otro documento que contemple el intercambio de bienes, activos o recursos públicos (incluyendo todos los anexos, las cláusulas y los documentos incorporados como referencias), y cualquier enmienda a ellos.
- 2) Estudios preliminares, documentos de licitación, evaluaciones de desempeño, garantías y reportes de auditoría aplicables.
- 3) Información en torno a la planeación del contrato.

2. La contratación pública como palanca de desarrollo de la economía local, a través de la mediana y pequeña empresas

La transparencia, rendición de cuentas y apertura de los contratos reduce los costos de información, y con esta reducción se permite que más posibles oferentes participen en los concursos y demás procedimientos. Esto es beneficioso para la economía local y para las pequeñas y medianas empresas, que no se ven en la necesidad de incurrir en enormes costos para poder participar.

Además, una contratación pública eficiente y abierta fomenta un mejor uso de los recursos públicos, lo que a su vez implica mejores resultados para los ejercicios fiscales del gobierno.

3. Procesos de contratación pública que favorezcan la competencia y transparencia

Las adjudicaciones directas deben ser excepcionales. Únicamente se justifican en casos en los que haya un proveedor único; cuando se compruebe que los gastos procedimentales por licitaciones generan un total de costos mayor al que generaría una licitación en casos de compras de poca monta, o cuando por alguna razón de fuerza mayor no puedan concurrir más participantes, o cuando cierto número de licitaciones se hayan declarado desiertas.

La regla general deberá ser la licitación abierta que fomente la competencia. Los procesos de licitación, adjudicación y contratación del gobierno de la Ciudad de México deberán ser públicos, competitivos, transparentes y responsables. Además, deberán cumplir satisfactoriamente con estándares internacionales de datos abiertos para asegurar el constante, completo y eficiente monitoreo de todas las partes del procedimiento de contratación pública por parte de la población en general, así como la reducción de costos de información para todos los participantes. En estos procedimientos se favorecerá, siempre que sea posible, el desarrollo de la economía local mediante la participación de la mediana y pequeña empresas, así como aquellos sectores que promuevan el desarrollo tecnológico. La ley secundaria —sobre la base de los principios establecidos en la Constitución de la Ciudad de México— garantizará que los procesos de contratación pública satisfagan estos criterios.

BUEN GOBIERNO Y RELACIONES ENTRE LOS PODERES

I. INTRODUCCIÓN

La adopción del gobierno de coalición en México en el ámbito federal se ha diseñado en el contexto del sistema presidencial establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La literatura especializada sobre gobiernos de coalición advertía allá por los años ochenta y noventa del siglo XX que gobernar en coalición era una modalidad frecuente y propia del sistema parlamentario en contextos multipartidistas, observación que se confirma aún hoy día por la evidencia empírica, ya que en Europa occidental sólo España —a nivel nacional— no ha experimentado el gobierno de coalición, aunque podría hacerlo en los próximos meses. Sin embargo, entre otros, los juristas Jorge Carpizo y Diego Valadés, así como el politólogo Jorge Lanzaro, advirtieron que el gobierno de coalición era también una modalidad frecuente en el sistema presidencial de varios países de América Latina, si bien el de México no se podía contar entre ellos.

No es hasta febrero de 2014 que en nuestro país se introduce una reforma a la Constitución federal que habilita al presidente para optar por el gobierno de coalición. Los incentivos políticos para que el presidente mexicano opte en 2018 por construir un gobierno de coalición parecen ser muy vigorosos. Y es de esperar que en adelante México tienda hacia esta modalidad de gobierno, considerando la distribución de curules y escaños entre los diferentes partidos políticos que integran las cámaras del Congreso de la Unión. La misma tendencia se aprecia en la mayoría de los estados de la república mexicana y en la capital del país.

Por lo que respecta al ámbito local de la Ciudad de México, cuyas instituciones de representación política y ciudadanía se encuentran inmersas en un proceso constituyente, se sugiere la implantación del gobierno de coalición en la Constitución de la Ciudad de México. Se propone adaptar las líneas maestras del modelo federal introducido en los artículos 76 y 89 de la Constitución federal, pero introduciendo en la Constitución local, y posteriormente en su respectiva ley de desarrollo constitucional, componentes distintos para incrementar la gobernabilidad democrática de la Ciudad de México y mejorar el desempeño del gobierno para satisfacer las expectativas de los ciudadanos y en general de los habitantes de la Ciudad de México.

II. LA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SOBRE EL GOBIERNO DE COALICIÓN DEL 10 DE FEBRERO DE 2014

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos experimentó una importante reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014, concerniente a la forma de gobierno, mediante la cual se habilita al presidente de la República a negociar un gobierno de coalición con otros partidos políticos, además del suyo, con representantes en las cámaras del Congreso de la Unión. Dice el artículo en cuestión:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

...

XVII. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso.

El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de disolución del gobierno de coalición.

Por su parte, el artículo 76 de la Constitución, que complementa al 89, señala:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

...

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina...

Sobre dicha reforma constitucional, que entrará en vigor el 1o. de diciembre de 2018, cabe señalar que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en calidad de integrante del poder revisor de la Constitución, aprobó reformas y adiciones a los artículos 116 y 122, con el propósito de que las Constituciones de las 32 entidades federativas incorporen disposiciones similares para que los gobernadores de los estados de la República, y el gobernador de la Ciudad de México, puedan formar gobiernos de coalición bajo las modalidades y condiciones que las citadas Constituciones establezcan.

Con independencia de si dicha enmienda a la Constitución federal prospera en el Senado de la República y en las legislaturas de los estados, el Constituyente de la Ciudad de México puede optar por configurar el gobierno de coalición sin violar con ello las disposiciones vigentes sobre la forma de gobierno que establece para las entidades federativas la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 116 y 122, y demás aplicables. Dentro de este margen existente de configuración legislativa, el Constituyente debe configurar el gobierno de coalición para la Ciudad de México.

III. GOBIERNO DE COALICIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Es conveniente establecer la posibilidad de que el jefe de Gobierno pueda optar en cualquier momento por formar un gobierno de coalición con el apoyo político de los miembros de su partido político, así como de otras formaciones partidistas con representantes en la Legislatura de la Ciudad de México. Incluso puede considerarse que tal decisión no sea opcional, sino que la Constitución local obligue al jefe de Gobierno a construir un gobierno compartido en función del número de representantes en el Congreso del partido en el gobierno.

El Congreso de la Ciudad de México sería la instancia facultada para aprobar por mayoría simple el convenio de la coalición y su programa de gobierno, así como los nombramientos de los secretarios de despacho del Poder Ejecutivo que conformarían la institución del “gabinete”. De tal proceso de nombramiento congresual —así como de su remoción— se excluiría únicamente al secretario de Seguridad Pública, por las disposiciones que sobre dicho funcionario establece la Constitución federal.

El constituyente de la Ciudad de México cuenta con un amplio margen de configuración sobre el gobierno de coalición de la Ciudad de México, que requiere la introducción de figuras desarrolladas en los sistemas parlamentarios —pero que ya han sido adoptadas en varios sistemas presidenciales de América Latina—. El límite de dicho margen de configuración constitucional local lo establece la Constitución federal, particularmente en sus artículos 41, 116 y 122. El modelo establecido en la Constitución federal sirve de guía en el ejercicio de ingeniería constitucional, pero las adaptaciones en ciertos aspectos son absolutamente necesarias, ya que en el ámbito de las entidades federativas los poderes legislativos son unicamerales.

Conforme al primer esbozo que en los párrafos anteriores se ha hecho sobre la configuración de la forma de gobierno para la Ciudad de México, se puede observar que de optar el jefe de Gobierno por la modalidad de gobierno de coalición, debe presentar un convenio y un programa de gobierno, así como formar un gabinete. Se sugiere que el Congreso de la Ciudad de México —compuesto por “n” miembros— tenga la potestad constitucional de aprobarlos por mayoría simple. Ello obligaría políticamente al jefe de Gobierno a acudir a otras fuerzas políticas para conseguir el apoyo necesario en el Congreso para su programa de gobierno, y en consecuencia lo impulsaría a incorporar objetivos y políticas públicas de los partidos coaligados, así como altos funcionarios de gobierno propuestos por los partidos coaligados para la implementación del programa de gobierno compartido.

Cabe señalar que en caso de que el jefe de Gobierno no opte por la modalidad de gobierno de coalición, sea porque su partido político obtiene por sí solo una mayoría absoluta, o por cualquier otra consideración, no se produce ningún vacío de poder, ya que se trata de un sistema presidencial. Sin embargo, en este último escenario se propone un cambio al modelo federal establecido en la Constitución, a saber: el jefe de Gobierno deberá acudir al Congreso de la Ciudad de México tanto para obtener el consentimiento para el nombramiento de los altos funcionarios del Poder Ejecutivo como para que se apruebe su presupuesto de egresos —que de hecho es un programa de gobierno traducido en valor monetario—.

La proposición de que el jefe de Gobierno acuda al Congreso para obtener el consentimiento para el nombramiento de sus colaboradores inmediatos tiene

que ver con un sistema de control de entrada más riguroso sobre los ejecutores de las políticas públicas, que por ello tenderá a mejorar el desempeño de los gobernantes. Pero además se establece como efecto secundario un importante incentivo para que el jefe de Gobierno opte por un gobierno de coalición, ya que de cualquier manera deberá acudir al Congreso para perfeccionar el nombramiento de sus más altos funcionarios, así como para que se apruebe el presupuesto de egresos que presenta.

Cabe señalar que las disposiciones aludidas sobre el gobierno de coalición en la Ciudad de México podrían entrar en vigor para el periodo constitucional del jefe de Gobierno, que iniciará en 2018. En ese mismo año entrará en vigor la reforma que permite la reelección legislativa en México por un máximo de doce años.

Ambas disposiciones constitucionales tenderían a hacer más vigorosas las potestades constitucionales de supervisión y la capacidad institucional del Poder Legislativo de la Ciudad de México, y por ello pueden contribuir al reequilibrio de poderes como garantía para un mejor desempeño del gobierno.

IV. COMPONENTES ESENCIALES QUE DEBE CONTENER LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y LA LEY DE DESARROLLO CONSTITUCIONAL PARA CONFIGURAR EL GOBIERNO DE COALICIÓN LOCAL

La base constitucional del gobierno de coalición en el ámbito federal deberá regularse en una ley de desarrollo constitucional;²² por tanto, el objeto y condiciones de esta modalidad de gobierno no deben ser acordados libremente por los partidos políticos —como sucede generalmente en otras experiencias comparadas nacionales de sistemas parlamentarios—. Una primera razón jurídica para establecer el gobierno de coalición en México regulado por una ley de desarrollo de la Constitución es que se trata de configurar las relaciones entre dos poderes públicos a partir del esquema de separación orgánica dispuesto en el artículo 49 de la Constitución, ya que la Constitución mexicana —a renglón

²² Valadés, Diego y Barceló Rojas, Daniel (coords.), *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición*, México, CEDIP-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

seguido de la separación orgánica— configura estrechas interrelaciones competenciales entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, dispuestas sobre todo en los artículos 72, 73, 74, 76 y 89.

En segundo lugar, y visto desde un contexto más amplio, se ha considerado que la ley de desarrollo constitucional sobre el gobierno de coalición es necesaria porque en conexión con otras leyes configura la forma de operación de la democracia representativa mexicana, de forma tal que, por un lado, las preferencias electorales de los ciudadanos se puedan traducir eficazmente en políticas públicas dentro de un programa de gobierno con viabilidad política, y, por otro, que el sistema de control político desde el Congreso sobre el gobierno garantice un mejor desempeño de este último.

Como ya se apuntó, no se ha pasado por alto que la proposición de una ley de desarrollo constitucional contrasta con la práctica observable en el gobierno de coalición del sistema parlamentario, cuyas coaliciones se rigen por convenciones políticas entre grupos parlamentarios. La explicación de ello se encuentra en que en este último sistema de gobierno las convenciones políticas regulan relaciones intraorgánicas del Parlamento; esto es, que atañen a un poder público únicamente, lo que se tiene como acorde con las fuentes del derecho que la Constitución de cada país con sistema parlamentario establece. Pero la convención política en el seno del Parlamento mexicano no puede ser fuente de derecho vinculante para regular competencias constitucionales de dos poderes públicos distintos, y menos aún cuando en México existe ya la posibilidad de que un presidente de la República llegue a dicho cargo de elección popular por vía de la candidatura independiente; esto es, sin partido político que lo apoye en el Congreso.

La proposición sobre la ley de desarrollo constitucional para configurar el gobierno de coalición supone una reinterpretación constitucional de los preceptos constitucionales vigentes sobre las relaciones entre poderes en el sistema presidencial mexicano; esto es, sobre las interrelaciones competenciales de los poderes Ejecutivo y Legislativo —donde también se considera la posibilidad de un presidente que llegue al cargo como candidato independiente sin partido político—.

Como sostienen Keith Whittington respecto al sistema presidencial estadounidense y Héctor Fix-Zamudio sobre el mexicano, el Congreso y el presidente

son intérpretes constitucionales cuando se refiere a configurar las relaciones entre poderes. Y una forma privilegiada de hacerlo es a través de la ley. También se puede ubicar una razón política para configurar este régimen en una ley de desarrollo constitucional, antes que dejarlo en acuerdos interpartidistas, que tiene que ver con la cultura política mexicana, que se caracteriza por la desconfianza entre los actores políticos en temas de distribución del poder, razón por la cual acuden a llevar en forma por demás detallada a la Constitución tales arreglos distributivos. Por último, existe también una razón de orden práctico para elaborar y aprobar una ley reglamentaria del gobierno de coalición, que es la de servir como carta de navegación para conducirse con una modalidad de gobierno poco conocida en México.

Con los argumentos anteriores en mente, se considera que la Constitución de la Ciudad de México y la correspondiente ley de desarrollo constitucional del gobierno de coalición deben definir qué es el gobierno de coalición y establecer el objeto, las bases y los procedimientos para la construcción de esta modalidad de gobierno, que incluye como mínimo los siguientes elementos:

- 1) El objeto del gobierno de coalición es la concertación de un convenio para elaborar un programa de gobierno compartido entre varios partidos políticos con representantes en el Congreso local, y el compromiso de apoyarlo en sede ejecutiva y parlamentaria en ejercicio de sus respectivas competencias constitucionales.
- 2) El programa de gobierno establece los grandes objetivos de la acción pública, las prioridades entre ellos, y los medios (políticas públicas y soporte fiscal) para alcanzarlos; se nutre de los programas electorales de la última elección a la que concurrieron los distintos partidos políticos, y/o en su caso del candidato independiente a jefe de Gobierno.
- 3) El jefe de Gobierno de la Ciudad de México, por conducto del secretario de Gobierno, debe exponer y someter a la consideración del Congreso —en sesión de pleno— el convenio y el programa de gobierno de coalición. El Congreso aprueba los contenidos por mayoría simple en una segunda sesión convocada expresamente para ese propósito; el procedimiento debe ser desarrollado en la ley.

- 4) El jefe de Gobierno de la Ciudad de México, por conducto del secretario de Gobierno, debe presentar a la consideración del Congreso —en sesión de pleno— los nombramientos de los integrantes de su gabinete. El Congreso abrirá inmediatamente un periodo de cinco días para que en comisiones se examine la idoneidad profesional y ética de las personas propuestas, quienes deberán comparecer y responder las preguntas orales que se les formulen. Concluidas las sesiones de evaluación, el Congreso deberá aprobar por mayoría simple la composición del gobierno en una segunda sesión de pleno; el procedimiento debe ser desarrollado en la ley.
- 5) Las sesiones de pleno de presentación y aprobación del convenio y del programa deben ser separadas y diacrónicas con respecto a las sesiones de presentación y aprobación de los nombramientos del gabinete.
- 6) El gabinete debe contar con potestades establecidas en la Constitución de la Ciudad de México para conocer y opinar sobre las principales decisiones que el jefe de Gobierno debe tomar por disposición de la Constitución local.
- 7) El gabinete se debe configurar en la Constitución local como un órgano dentro del Poder Ejecutivo que asume colectivamente la responsabilidad política por la acción de gobierno, y la promueve y defiende ante los representantes populares y los representados; complementariamente, los secretarios individualmente considerados que integran el gabinete asumen la responsabilidad por el desempeño de su respectiva dependencia.
- 8) El secretario de Gobierno se concibe como jefe del gabinete por acuerdo del jefe de Gobierno, con potestades de coordinación dentro del gabinete y de interlocución con el Congreso de la Ciudad de México.
- 9) El secretario de Gobierno debe comparecer mensualmente ante el Congreso de la Ciudad de México para desahogar preguntas orales en sesiones de control por materias previamente convenidas, acompañado del secretario de despacho o secretarios a los que conciernen dichos asuntos.
- 10) El Congreso de la Ciudad de México debe tener la potestad constitucional de convocar a una sesión de interpelación a un secretario de despacho, y aprobar por mayoría absoluta su remoción del cargo; procedimiento debe ser desarrollado en la ley.

- 11) La comunicación entre el gabinete y los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos políticos coaligados se establece con una frecuencia predeterminada de una semana, a la que se sugiere denominar en la ley como *Conferencia Permanente del Gobierno de Coalición*.
- 12) La ley de desarrollo constitucional debe establecer las causas ordinarias y anticipadas para la disolución del gobierno de coalición.
- 13) El *Consejo Político del Gobierno de Coalición* debe ser considerado y establecido en la ley de desarrollo constitucional como un órgano consultivo conformado por el jefe de Gobierno, su gabinete, los coordinadores de los partidos políticos coaligados en el Congreso de la Ciudad de México, y sus respectivas dirigencias partidistas locales. Debe sesionar de manera ordinaria una vez por año.

En suma, el régimen de gobierno de coalición permite reconciliar el sistema presidencial local mexicano, dentro de un entorno que hoy se caracteriza por el multipartidismo. En este contexto institucional pluralista, la exposición del programa de gobierno en sede parlamentaria y su aprobación por mayoría en el Congreso de la Ciudad de México tiene varias lecturas sistémicas que permiten valorar su congruencia con la democracia representativa de nuestros días. Las más importantes son:

- A) El programa de gobierno es la traducción de los programas electorales que en las últimas elecciones los partidos políticos ofrecieron a los ciudadanos —y que los ciudadanos votaron— y su concreción en acciones públicas efectivas.
- B) El programa de gobierno establece un conjunto de acciones concretas por las cuales serán medidos objetivamente el gobierno y sus integrantes; con base en dichas acciones mensurables se les exigirán responsabilidades políticas, tanto en el seno del Congreso como por los electores en la siguiente jornada electoral.
- C) El nombramiento de los altos funcionarios que integran el gabinete del gobierno de la coalición —que tienen en conjunto la encomienda de cumplir el programa de gobierno— ha de ser aprobado por el Congreso de la Ciudad de México. Éste es un eficaz instrumento de control *ex ante* del Congreso local, por medio del cual desde la legislatura se asegura que las

personas nombradas por el jefe de Gobierno como secretarios de las distintas dependencias son las más adecuadas para desempeñarlos por sus credenciales profesionales, de solvencia ética, y de compromiso ideológico con el programa de gobierno compartido.

Para concluir este apartado cabe señalar que para esta propuesta de configuración constitucional y legal se tomó como base el anteproyecto de ley reglamentaria federal según el planteamiento que se ha hecho en el libro coordinado por Diego Valadés y Daniel Barceló, titulado *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición*, en cuya revisión y concepción participaron, además, César Astudillo Reyes, Héctor Fix-Fierro, José Gamás Torruco, Pedro Salazar Ugarte y José María Serna de la Garza.²³

Sin embargo, se han hecho tres importantes variaciones sobre aquel modelo. La primera variación consiste en que se ha tenido que conciliar en el anteproyecto de ley reglamentaria de la reforma constitucional federal la omisión en ésta de la Cámara de Diputados en la construcción del gobierno de coalición. El poder revisor de la Constitución federal decidió que fuera la Cámara de Senadores la encargada de construir el gobierno de coalición en sede parlamentaria; ello condujo a incorporar en el anteproyecto de la ley reglamentaria a la Cámara de Diputados en la llamada *Conferencia Permanente del Gobierno de Coalición*, y a los dirigentes de los partidos políticos en el *Consejo Político del Gobierno de Coalición*. Por lo que se refiere a la propuesta para la Constitución de la Ciudad de México, considerando que el Poder Legislativo se integrará por una sola cámara, se facilita la configuración de las relaciones del Parlamento local con el jefe de Gobierno a través de la *Conferencia Permanente del Gobierno de Coalición de la Ciudad de México* compuesta por menos integrantes que en el modelo federal.

El segundo cambio del modelo federal con respecto al que se propone para la Ciudad de México tiene que ver con el escenario en caso de que el jefe de Gobierno decida no construir un gobierno de coalición. En el esquema federal, por

²³ Se exhorta al lector a acudir a la obra en la Biblioteca Jurídica Virtual del IJ-UNAM (www.juridicas.unam.mx/bjv) para conocer los detalles y expresar su acuerdo o desacuerdo sobre los mismos en el foro digital sobre el diseño constitucional de la Ciudad de México que ha abierto el IJ-UNAM.

disposición de la Constitución, según la reforma de febrero de 2014, si el presidente decide no formar una coalición, puede nombrar y remover libremente a sus funcionarios como hasta ahora lo ha hecho, con la sola excepción del secretario de Hacienda. Se considera inapropiada esta trascendente facultad discrecional del titular del Poder Ejecutivo, y por tanto no se sugiere que se adapte de la misma forma en la Constitución de la Ciudad de México. Se estima como una garantía para el mejor desempeño del gobierno —y por ende en abono del derecho al buen gobierno de los gobernados— que aun cuando el jefe de Gobierno de la Ciudad de México opte por no formar un gobierno de coalición, acuda al Congreso para presentar los nombramientos de los integrantes de su gobierno para recibir la opinión y consentimiento del Congreso, lo que reduce la posibilidad de nombramientos claramente arbitrarios.

Esta última medida, que busca un mejor desempeño del gobierno, puede resolver al mismo tiempo la inquietud en el sentido de que no debería ser opcional para el jefe de Gobierno la coalición cuando su partido político no haya obtenido un mínimo de votos populares, y por tanto de representantes en el Congreso que hagan viable el programa de gobierno. Como se apuntó al inicio de este apartado, cabe la posibilidad de hacer jurídicamente obligatorio el gobierno de coalición si no se supera un umbral de votos y de representantes populares en el Congreso, o bien esa decisión puede dejarse a la valoración política del jefe de Gobierno. Para defender esta segunda posición es pertinente considerar que existen suficientes incentivos políticos para el jefe de Gobierno de conformar una coalición, ya que aun en el caso de no optar por la coalición, ha de acudir de cualquier manera al Congreso para que sean aprobados los nombramientos de los miembros de su gabinete, sus leyes y sus presupuestos anuales.

El tercer cambio estriba en que en el anteproyecto de ley federal consignado en el libro coordinado por Valadés y Barceló, ya mencionado, no se estableció una censura vinculante inmediata del Congreso sobre el presidente para remover a un secretario de Estado en una única sesión de interpelación —pues se requiere que se repruebe en dos periodos ordinarios consecutivos al funcionario censurado—; mientras que en el proyecto sugerido para la Ciudad de México se propone fortalecer las potestades de control del Congreso local con este importante instrumento de censura vinculante en una sola sesión de in-

terpelación, lo que teóricamente garantizará un mejor desempeño de los altos funcionarios del gobierno de la Ciudad de México.

V. RAZONES ESTRUCTURALES PARA ESTABLECER EL GOBIERNO DE COALICIÓN EN LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA CIUDAD DE MÉXICO

El gran objetivo de la configuración constitucional y legal para establecer el gobierno de coalición en la Ciudad de México es construir una forma de gobierno que por el solo efecto de su diseño promueva el ejercicio eficaz pero racional del poder, con rendición de cuentas y exigencia de responsabilidades políticas sobre el gobierno como órgano, sobre cada uno de sus integrantes y sobre los partidos políticos coaligados. En último término busca satisfacer el derecho al buen gobierno de los gobernados.

1. El problema del carácter unipersonal del Poder Ejecutivo para la toma de las decisiones públicas y su correctivo

Actualmente, por disposición del artículo 122 de la Constitución federal, del Estatuto de Gobierno y de las leyes orgánicas, todos los órganos públicos superiores de la Ciudad de México toman de manera colegiada sus decisiones más trascendentes, con la única salvedad del jefe del Gobierno. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Tribunal Superior de Justicia —deliberando en Pleno o en salas— o los órganos colegiados autónomos, todos acuerdan por mayoría después de un diálogo público, como viene exigido por el principio democrático; en cambio, el jefe de Gobierno de la Ciudad de México hoy día puede elaborar y aprobar él solo el programa de su gobierno (presupuesto de egresos), así como nombrar y remover libremente a los miembros de su gobierno —con la salvedad del secretario de Seguridad Pública—, sin tomar en consideración la opinión de nadie. El soliloquio no es democrático. Todo ello va en contra del diálogo como método para llegar a la mejor decisión pública desde la razón aportada por varias mentes.

Por eso se propone un gobierno de coalición con un gabinete pluripartidista con potestades establecidas en la Constitución local y en la ley reglamentaria,

para obligar a la colegiación en la *deliberación* de la toma de las grandes decisiones públicas, lo que corregiría este grave defecto.

2. *Problema de la baja legitimación democrática del jefe de Gobierno*

Un segundo problema es el de la baja legitimación democrática del jefe de Gobierno. En las últimas elecciones los jefes de gobierno han obtenido mayorías relativas en sus victorias electorales. Y a pesar de que el jefe de Gobierno no cuenta con la mitad más uno de apoyo político de los electores de la Ciudad de México, el titular del Poder Ejecutivo toma íntegramente las decisiones políticas para todos con base sólo en la plataforma electoral de su partido político al momento de descargar su obligación constitucional de presentar el presupuesto de egresos —que es de hecho un programa de gobierno traducido en valor monetario—, y en adición nombra discrecionalmente a los ejecutores de las políticas públicas.

Para solucionar ese problema, el gobierno de coalición obliga a asumir con realismo el déficit de legitimidad del jefe de Gobierno, y a construir un programa de gobierno con políticas públicas de otros partidos que recibieron el respaldo de los votos de los ciudadanos.

3. *Problema de la fragmentación partidista en el Congreso*

El partido político en el gobierno, por efecto del sistema de partidos políticos múltiple existente en la Ciudad de México, tiene pocas posibilidades de obtener mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa. Ello implica que los jefes de Gobierno no obtienen el apoyo necesario en el Congreso para hacer realidad la oferta de gobierno ofrecida a los ciudadanos en su plataforma electoral. Tal situación es una constante por efecto del diseño electoral.

La negociación de un programa de gobierno compartido con partidos políticos distintos al partido en el gobierno —respaldados todos ellos por votos ciudadanos que se suman—, y que cuentan con representantes en el Congreso, es la fórmula para superar este problema de gobernanza democrática, que afecta gravemente la percepción ciudadana sobre la democracia representativa.

4. *Problema de la ausencia de controles parlamentarios eficaces y de exigencia de responsabilidades políticas y su correctivo*

El sistema presidencial unipersonal establecido en la Constitución de 1917, que posteriormente migró a las Constituciones de las entidades federativas y al Estatuto de Gobierno de la Ciudad de México, configuró un sistema de control congresual sobre el gobierno de carácter *ex post* a partir de la cuenta pública, sin posibilidad de sanciones parlamentarias eficaces por el bajo desempeño gubernamental del gobierno y de sus integrantes.

El control del Congreso de la Ciudad de México sobre la acción del gobierno de la Ciudad será mayor y más oportuno porque se producirá en tiempo real tanto en el seno del gabinete como en las comisiones y plenos del Congreso de la Ciudad, y se sancionará el bajo desempeño individual de los secretarios mediante la censura congresual.

5. *Problema de la presunta corrupción de los parlamentarios o costos de transacción*

Es común escuchar en los medios de comunicación social y/o en círculos políticos de oposición que los jefes de los poderes ejecutivos de las entidades federativas —la Ciudad de México incluida— han logrado obtener apoyo en sus respectivos congresos para sus principales acciones de gobierno, en ocasiones mediante la corrupción de los legisladores de manera individual.

El gobierno de coalición puede corregir este peligro, ya que el convenio de coalición tiene como objeto la toma de decisiones conjuntas y el apoyo parlamentario para llevar a efecto todo el programa de gobierno, y por tanto el jefe de Gobierno no tiene que negociar en cada ocasión con los diputados individuales cada una de las acciones de gobierno que requieren aprobación congresual.

TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN

I. RELEVANCIA DE LA MATERIA CONSTITUCIONAL

El desarrollo de la Constitución Política de la Ciudad de México debe guardar una armonía con los derechos humanos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como establecer los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y anticorrupción que brinden legitimidad a las acciones del gobierno y contrapesos al poder público.

Las materias a regular en la Constitución de la ciudad y con fundamento en la Constitución general de la República, son las siguientes:

1) Derechos humanos y su promoción, respeto, protección y garantías:

A) Libertad de expresión (artículos 6o. y 7o.).

B) Derecho de acceso a la información pública (artículos 6o., 28, 73, 105 y 116).

C) Datos personales (artículos 6o. y 16).

2) Controles al poder y contrapesos políticos y sociales:

A) Transparencia y gobierno abierto (artículos 6o., 28, 73, 108, 116 y 134).

B) Rendición de cuentas (artículos 6o., 74, 76, 114 y 122).

C) Corrupción (artículos 6o., 73, 79, 102, 108, 109, 113 y 114).

La siguiente propuesta incorpora de manera esquemática los contenidos para la Constitución de la ciudad en la garantía de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, así como las bases para la definición de un sistema de rendición de cuentas y de combate a la corrupción.

II. DERECHOS HUMANOS Y SU PROMOCIÓN, RESPETO, PROTECCIÓN Y GARANTÍAS

1. *Libertad de expresión*

La libertad de expresión debe ser reconocida y separar sus dimensiones, sus alcances y sus límites en atención al estándar del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Esta libertad comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información de toda índole por cualquier medio de comunicación y de expresión artística.

Asimismo, toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna. A esta libertad se le adiciona la garantía del gobierno de la Ciudad de México, al derecho de acceso a las tecnologías de la información y de la comunicación.

Los límites a este derecho deben estar estrictamente fijados por ley y ser necesarios para asegurar el respeto a los derechos y a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud, la protección de la moral de la infancia y la adolescencia o la moral pública. Se debe prohibir la propaganda a favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial, religioso, a las preferencias sexuales, al género, al idioma u origen contra cualquier persona o grupo de personas.

La Constitución debe incluir la prohibición de la censura previa, y la restricción de la expresión por vías o métodos indirectos, tales como el abuso de controles oficiales en los medios de comunicación, el control de los medios o instrumentos para ejercer la labor periodística o de aparatos para difundir la información, o cualquier medio encaminado a impedir la comunicación y la circulación de las ideas y opiniones. Además, se debe prohibir la colegiación obligatoria de los periodistas por ser considerado un medio de control.

El gobierno de la Ciudad de México deberá garantizar la seguridad, la integridad, la confidencialidad de sus fuentes y el trabajo digno de quienes ejercen la labor periodística en el territorio, así como ofrecer protección expedita y eficaz en caso de ver amenazada su vida o su trabajo, sea éste remunerado o no. Las leyes aprobadas para el gobierno de la ciudad deberán desarrollar especí-

ficamente la materia de este párrafo y establecer una fiscalía especializada en delitos cometidos contra quienes ejercen una labor periodística.

2. Derecho de acceso a la información pública

El derecho de acceso a la información pública es el derecho humano que protege la libertad de las personas a conocer o investigar información pública, y a ser informadas oportuna y verazmente. Se trata de un derecho que empodera a las personas con información indispensable para el ejercicio de otros derechos. Este derecho ha sido regulado en México y en el sistema interamericano de derechos humanos cada vez con mayor precisión, por diversos instrumentos internacionales y nacionales.²⁴

El derecho a la información en México se encuentra reconocido en los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 6o. de la Constitución mexicana. El desarrollo normativo de este derecho en la legislación secundaria encuentra su fundamento en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (*DOF* del 4 de mayo de 2015) y en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información (*DOF* del 9 de mayo de 2016). Este marco jurídico aplicable a la Ciudad de México establece como principios y bases de la garantía de este derecho, los siguientes:

- a) Son sujetos obligados a garantizar este derecho los tres poderes públicos, las demarcaciones, los órganos autónomos o de naturaleza pública que establezca la Constitución de la Ciudad de México, los partidos políticos locales, los sindicatos y los concesionarios de servicios públicos.
- b) En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
- c) La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- d) Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública de manera acce-

²⁴ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *El derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares interamericanos y comparación de marcos legales*, Washington, D. C., Organización de Estados Americanos, 2012, pp. 54-79.

- sible y con especial atención a grupos o personas en situación de vulnerabilidad.
- e) Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante el organismo autónomo especializado.
 - f) Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos.
 - g) La Constitución debe establecer la creación de un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley. Sus integrantes deben ser nombrados por las dos terceras partes de la legislatura local a través de un proceso de selección abierto a la participación de la sociedad. Este organismo podrá presentar acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter local que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales.

3. *Protección de datos personales*

Junto con el origen de la legislación del derecho de acceso a la información en México surgió la necesidad de regular la protección de datos personales.

La Constitución de la Ciudad debe garantizar la protección jurídica de las personas respecto a la recopilación, almacenamiento, utilización, transmisión y cualquier otra forma de tratamiento sobre su información personal en posesión de entes públicos y privados.²⁵

Asimismo, debe garantizar a toda persona el derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como

²⁵ Véase, por ejemplo, <http://www.infodf.org.mx/web/comsoc/campana/2012/LIbrodatosPweb.pdf>, p. 89.

a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley. Igualmente, debe contener los principios que deben observar los responsables del tratamiento de datos personales en el gobierno de la Ciudad de México, a saber: la licitud, el consentimiento, la información, la calidad, la finalidad, la lealtad, la proporcionalidad y la responsabilidad. La ley especializada en la materia deberá desarrollar estos principios a través de reglas claras para reducir el riesgo de las personas al mal uso de sus datos personales por parte de los sujetos obligados, y establecer responsabilidades y sanciones.

Las excepciones a la recolección y tratamiento de datos personales deben estar fijadas por las leyes para proteger la seguridad nacional, las disposiciones de orden público, la seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros. Los límites a este derecho son considerados excepciones al ejercicio, y su interpretación recae en los órganos especializados con autonomía y competencias definidas.

Asimismo, la Constitución debe garantizar el derecho a la protección de la vida privada y a la propia imagen de las personas. Como la Constitución federal, deberá establecer que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Este derecho debe ser respetado en el proceso penal, al proteger la identidad y los datos personales de la víctima o del ofendido, especialmente cuando sean menores de edad, se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada, y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, y al salvaguardar en todo caso los derechos de la defensa.

III. CONTROLES AL PODER Y CONTRAPESOS POLÍTICOS Y SOCIALES

1. *Transparencia y gobierno abierto*

La transparencia se sustenta en aquellas políticas públicas orientadas a producir y difundir información en posesión del gobierno de la Ciudad de México que permita la rendición de cuentas de las acciones y decisiones, así como de los ingresos y egresos del gobierno. Las reglas de estas materias están previstas

en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (*DOF* del 4 de mayo de 2015) y en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información (*DOF* del 9 de mayo de 2016).

La Constitución de la Ciudad de México debe establecer la obligación de las instituciones del gobierno de la ciudad a adoptar esquemas y catálogos de información pública que esté disponible en Internet y sea accesible y en formatos abiertos y reutilizables para el público. Asimismo, debe incluir la obligación de las instituciones del gobierno de definir esquemas de información pública proactiva dirigida a personas en pobreza, con discapacidad, en idiomas indígenas y en situaciones de vulnerabilidad.

Asimismo, la Constitución deberá establecer, como el correlativo artículo 134 de la Constitución federal en el apartado del ejercicio presupuestal y de las facultades de los servidores públicos, que éstos deberán regirse por los principios de transparencia, buena fe, integridad y honradez, y bajo las reglas de la eficiencia, eficacia y economía, para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, así como la definición de políticas o planes de acción de gobierno abierto y participación ciudadana.

2. Rendición de cuentas

En un régimen democrático los ciudadanos cuentan con dos instrumentos básicos: primero, información sobre la acción de las instituciones públicas y decisiones de sus oficiales electos; segundo, la capacidad para premiar o sancionar a los responsables de esas acciones. Por rendición de cuentas se entiende la responsabilidad que un sujeto de poder debe asumir frente a otro —individual o colectivo— con el fin de controlar el poder político.

La Constitución de la Ciudad deberá determinar que serán funcionarios públicos todos aquellos que desempeñan cargos dentro del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como quienes integran los órganos públicos del gobierno de la Ciudad de México. Asimismo, deberá asignar poderes y facultades para las autoridades de contraloría y auditoría que les permitan dar seguimiento y cruzar información sobre las declaraciones patrimoniales de estos funcionarios.

La nueva Constitución deberá establecer mecanismos para detectar el incumplimiento de obligaciones por parte de los servidores públicos, así como para imponer las sanciones que correspondan. Esta función de los órganos de control será supervisada por la sociedad civil para verificar la función con acceso a la información y datos abiertos.

La legislatura aprobará las leyes de ingresos y la ley de egresos. La legislatura tendrá entre sus funciones la de revisar la cuenta pública del año anterior y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la ciudad. Cada uno de los órganos del gobierno deberá adoptar anualmente un plan de gobierno, que incluirá objetivos y metas comprobables. Para fortalecer la rendición de cuentas, en la revisión y aprobación de la cuenta pública la legislatura deberá verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en el plan anual de gobierno. Los informes de auditoría fiscal y las evaluaciones de la legislatura de la Ciudad de México tendrán carácter público.

El órgano de fiscalización deberá ser un órgano con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga su ley. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal.

La Constitución deberá contener un procedimiento viable de juicio político, que podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro del año siguiente.

3. Anticorrupción

En los últimos quince años México ha firmado diversos tratados internacionales con innovadores mecanismos para combatir la corrupción. Dichos tratados tienen como uno de sus objetivos combatir la corrupción entre países, al homologar los estándares y medidas de control. La corrupción reduce la capacidad de los gobiernos de respetar, proteger y garantizar las obligaciones de derechos humanos, y disminuye las ganancias del Estado que en efecto impactan con la reducción del gasto social. Los tratados internacionales representan

en sí mismos estándares de comportamiento para los países, que deben multiplicarse y filtrarse hasta cada nivel de gobierno territorial.

La Constitución de la Ciudad de México deberá obligar a los órganos del gobierno a crear códigos de conducta, de ética e integridad en el servicio público en cualquier rama del poder público y los órganos autónomos. Esta obligación debe extenderse hacia aquellos entes privados que reciben o ejercen recursos públicos. La Constitución deberá definir la corrupción conforme a la definición de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Debe también establecer diferentes niveles de obligaciones específicas, el catálogo de actos e hipótesis que constituyen corrupción, esquemas de prevención y persecución de actos ilegales, así como los mecanismos para recuperar fondos del Estado. Tanto las definiciones como las obligaciones y las tipologías de actos ilícitos deberán desarrollarse en la legislación secundaria.

La Constitución deberá establecer que el régimen de sanciones para los actos graves de corrupción se regule en la ley penal de la Ciudad. Los delitos en esta materia no podrán prescribir. Aquellos servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad serán sancionados por las vías administrativa y/o penal conforme lo determinen las leyes de la Ciudad.

Para la persecución y ejecución de responsabilidades y sanciones se creará una fiscalía especializada en combate a la corrupción con autonomía de gestión y presupuestal, que contará con la participación de grupos de la sociedad civil. Asimismo, los delitos en materia de corrupción serán determinados en última instancia por un tribunal especializado. Tanto la fiscalía como el tribunal se regirán conforme a los principios de transparencia y acceso a la información, y bajo las reglas de datos abiertos y accesibles.

La Constitución debe prohibir los monopolios y establecer los criterios para determinar la existencia de monopolios, particularmente en las áreas estratégicas, como las concesiones que otorga el gobierno.

Además debe crear una auditoría del gobierno que tendrá las facultades de fiscalizar en forma anual los ingresos, los egresos y la deuda; realizará auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas de gobierno, a través de los informes que se rendirán. Podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores. La auditoría investigará los actos u omisiones

que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos de la Ciudad de México; asimismo, derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el tribunal especializado y la Fiscalía en Combate a la Corrupción.

Para los efectos de las responsabilidades, se reconocerán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial, a los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la legislatura o en el Ejecutivo local, así como en los organismos a los que la Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. Dichos servidores deben ser responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública. Los servidores públicos señalados estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial, fiscal y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.

La Constitución de la Ciudad prohibirá la realización de actos de cohecho en transacciones comerciales nacionales e internacionales, que se aplicará al gobierno y a las empresas privadas.

Adicionalmente establecerá un sistema local anticorrupción, que se coordinará con el Sistema Nacional Anticorrupción en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. El sistema local buscará promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción.

JUSTICIA, SEGURIDAD Y ESTADO DE DERECHO

I. RELEVANCIA DE LA MATERIA CONSTITUCIONAL

El proceso de redacción de la primera Constitución de la Ciudad de México se presenta como una oportunidad de los capitalinos para revisar las instituciones de seguridad y justicia con las que contamos, con la finalidad de fortalecer nuestro Estado democrático de derecho, fundado en la protección de los derechos humanos. La reforma política de la Ciudad de México nos permitirá realizar el rediseño de las instituciones públicas encargadas de la seguridad y la justicia bajo un paradigma de mayor autonomía, fortalecimiento del gobierno local y las alcaldías, así como de mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y en la evaluación y vigilancia de la actuación estatal. Además, la nueva Constitución debe orientarnos a una consecución de los fines institucionales más eficaz y eficiente, de un mejor uso de nuestros recursos públicos y de mayores controles a la actividad estatal por los ciudadanos.

II. BREVE REFERENCIA A LA DOCTRINA Y A LAS MEJORES PRÁCTICAS

Por muchos años, la ahora Ciudad de México ha sido ejemplo de liderazgo en el país para construir una sociedad económicamente productiva, socialmente diversa y culturalmente vibrante. Sin embargo, en el tema político los capitalinos hemos vivido un déficit en el diseño, organización y conformación de nuestras instituciones públicas que el proceso de Constitución Política para la Ciudad de México nos permitirá corregir.

Consideramos que el diseño institucional que se dé a los órganos de seguridad y justicia de la ciudad debe respetar los principios de autonomía, servicio

de carrera, acceso a la justicia, controles ciudadanos y eficacia sobre eficiencia. Bajo estos principios es que la nueva conformación institucional de los órganos de seguridad y justicia deberán establecerse dentro de la primera Constitución para la Ciudad de México.

1. *Autonomía institucional*

Durante el tiempo en el cual la naturaleza jurídica de la Ciudad de México fue de un Distrito Federal, las instituciones públicas tuvieron escasa autonomía. Hasta 1997 el jefe de Gobierno (en ese entonces regente) fue nombrado directamente por el presidente de la República. La mayor parte de los puestos y funciones relacionados con la seguridad y justicia respondieron no a la profesionalización y conocimiento de las problemáticas, sino a los repartos políticos con una lógica federal más que de servicio a los capitalinos. A partir de 1997 las diferentes reformas políticas permitieron mayor autonomía a los órganos locales; sin embargo, la centralización y control dentro de las instituciones públicas de la Ciudad de México aún hoy es estrecha.

Es necesario dotar de autonomía a los órganos encargados de la seguridad y justicia. En principio, es necesario que tanto el Poder Judicial de la Ciudad de México como la Fiscalía General de la Ciudad de México gocen de autonomía técnica, operativa, de gestión y patrimonio propio para realizar su labor. La Defensoría Pública, el Instituto de Servicios Periciales y el Instituto de Acceso a la Justicia que se proponen crear deberán contar también con autonomía técnica, operativa y de gestión. Las policías preventiva y de investigación, si bien subordinadas cada una, deberán tener también autonomía técnica y operativa para desempeñar su labor.

2. *Servicio civil de carrera*

El servicio civil de carrera es indispensable para garantizar un Estado democrático de derecho fundado en la protección a los derechos humanos en la Ciudad de México. Para ello es necesario que policías, fiscales, defensores públicos, asesores jurídicos, jueces, magistrados y en general todos los operadores

jurídicos que participan de las instituciones de seguridad y justicia se encuentren bajo el marco de un servicio civil de carrera.

El servicio civil de carrera incluye una serie de condiciones mínimas existentes para que los operadores de seguridad y justicia puedan realizar la labor encomendada, tales como la existencia de salarios justos, sistemas de escalafón para ascensos, capacitación continua, régimen disciplinario y autonomía operativa. Tenemos ejemplos en el nivel federal, local y comparado de cómo el servicio civil de carrera permite elevar la eficiencia de las instituciones públicas, la profesionalización de la labor, así como el compromiso institucional de los operadores y la reducción de malas prácticas y de corrupción.

A la fecha prácticamente ningún operador jurídico de la Ciudad de México se encuentra incluido en un sistema de servicio civil de carrera, lo que genera debilidad institucional, impericia y, en muchos casos, es el camino más directo a la corrupción.

3. Acceso a la justicia

Las instituciones encargadas de seguridad y justicia de la Ciudad de México son las responsables de conseguir dichos fines, pero dependen completamente de que la ciudadanía pueda activarlas. Para que la ciudadanía pueda activarlas requiere tener formas de acceder a la justicia sencillas, cercanas y claras que permitan hacerlo.

Lamentablemente, la seguridad y la justicia no son de fácil acceso para la ciudadanía; por el contrario, el camino hacia ellas se encuentra lleno de obstáculos, límites y lejanías, que desmotivan al ciudadano a continuar con su empeño.

Se debe facilitar el acceso a la justicia para los ciudadanos mediante distintas estrategias, tales como la simplificación de la comunicación, el uso de las tecnologías y la creación y fortalecimiento de las instituciones públicas orientadas a la defensa y asesoría jurídica de los ciudadanos.

Para conseguir lo anterior es necesario crear el Instituto de Acceso a la Justicia de la Ciudad de México, el cual se haga cargo de la asesoría jurídica en temas civiles, mercantiles, laborales y familiares, así como de la asesoría a víc-

timas y ofendidos en materia penal. De igual forma, es necesario fortalecer a la Defensoría Pública de la Ciudad de México para la defensa penal, transformándola, desde la precaria situación en que vive hoy en día, en una institución fuerte y solvente.

4. *Controles ciudadanos*

La percepción de la ciudadanía es que las instituciones de seguridad y justicia son de las más corruptas e impenetrables a los controles de la ciudadanía. Los ciudadanos no sentimos que las instituciones de seguridad y justicia sean nuestras ni que podamos proponer o evaluar políticas públicas relacionadas con estos temas. La seguridad y la justicia en muchas ocasiones se vuelven contra el ciudadano, al generar actos de molestia violatorios de los derechos humanos que tenemos que sufrir, en muchas ocasiones revictimizándonos.

Esta situación ha provocado que en las plataformas de los partidos políticos se proponga cierto tipo de controles respecto de su actuación, como la elección directa por la ciudadanía de jueces o fiscales o la instauración de controles de confianza. Pese a comprender y compartir las motivaciones, ninguna de las dos propuestas la consideramos adecuada: la elección directa, por abrir paso a la partidización de puestos que deben ser eminentemente profesionalizados, y los controles de confianza, por ir en contra del principio de autonomía técnica, operativa y de gestión de los operadores jurídicos. En nuestra opinión, la mejor manera de hacerlo es mediante la participación directa de la ciudadanía en la elaboración de políticas públicas y en su evaluación, así como en incrementar la participación en los procesos de designación de los funcionarios especializados. Es necesario fortalecer los medios de control ciudadano mediante la participación directa en la elaboración de políticas de seguridad pública para la ciudad, la alcaldía o el barrio; la creación de consejos consultivos ciudadanos dentro de la Fiscalía, Defensoría Pública e Instituto de Acceso a la Justicia encargados de elaborar y revisar la política pública, entre otras propuestas que se presentan.

Además de lo anterior, es necesario dotar a los ciudadanos de un medio de control jurisdiccional local que permita establecer límites y reorientar la actividad institucional hacia los fines para los cuales ha sido implementada. Se pro-

pone la creación de un recurso de legitimación amplia que permita a los capitalinos exigir a las autoridades el cumplimiento de sus obligaciones conforme a la Constitución de la Ciudad de México, sin que esté fundado en un agravio o en la protección de un derecho, sino en la necesidad del cumplimiento y vigilancia de la labor administrativa, un medio de protección objetiva de la Constitución. Dado que el juicio de amparo a cargo de los tribunales federales ya contiene la posibilidad de proteger los derechos humanos de los capitalinos, no se propone la creación de un amparo local, esto con la finalidad de evitar que se convierta el nuevo juicio local en una nueva instancia que retrase la justicia, si es que en todo caso el justiciable tiene aún la opción de ir al amparo federal.

5. *Eficiencia y eficacia*

La razón principal de la existencia de las instituciones de seguridad y justicia es la capacidad que tengan para actuar como garantía de los derechos humanos de los capitalinos. Los ciudadanos queremos instituciones que hagan respetar y respeten los derechos, que resuelvan los conflictos, mediante un uso racional y adecuado de los recursos públicos.

Una famosa cita del siglo XIX, comúnmente atribuida al generalísimo José María Morelos, dice que “todo aquel que se queje con justicia tenga un tribunal que lo ampare y proteja contra el arbitrario”. Estas palabras han funcionado por muchos años como sustento de la existencia del Poder Judicial en México, pero su fuerza normativa debe expandirse hacia todos aquellos que participamos de la resolución de conflictos. Todas las instituciones públicas, así como todos los operadores jurídicos, públicos o privados, debemos orientar nuestra labor a hacer justicia, a resolver los conflictos desde el primer momento de atención y no limitarnos, como muchas veces sucede, a cumplir con el trámite y atención de expedientes.

La Ciudad de México debe garantizar la existencia de un complejo institucional que asegure la solución de los conflictos de la forma más eficaz y eficiente posible. Si bien muchos de los conflictos irremediamente terminarán en un juicio, debe preverse un aparato público y privado de negociación, mediación y solución de conflictos temprano para resolver inmediatamente conflictos que escalan por la ineficiencia institucional. Además, deben retomarse las

mejores prácticas comparadas en la sustanciación de juicios que permitan mayor eficiencia en el trámite de los mismos; algunas obligatorias, como los procesos penales acusatorios y orales, pero otras que pueden funcionar por elección propia, como llevar la oralidad a otras materias, e impulsar formas alternativas de solución de controversias.

III. MARCO CONSTITUCIONAL VIGENTE (ARTÍCULOS 122 Y DEMÁS APLICABLES)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece algunos alcances y límites que deberá respetar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México durante el proceso de redacción, aprobación y promulgación de la Constitución de la Ciudad de México.

Tanto la seguridad pública como la administración de justicia se encuentran contempladas dentro de la Constitución federal, con funciones específicas designadas para cierto tipo de órganos y con materias reservadas para la Federación. Además de lo anterior, el artículo 122 de la Constitución mexicana establece los lineamientos básicos sobre los cuales se deben modelar las instituciones encargadas de la seguridad pública y justicia de la Ciudad de México.

IV. PROPUESTAS CONCRETAS PARA INCORPORAR A LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO

1. *Seguridad pública*

A. *Prevención del delito*

- Crear un consejo consultivo ciudadano para la Secretaría de Seguridad Pública que asesore y evalúe la política de seguridad pública.
- Definir adecuadamente las competencias de las alcaldías y privilegiar el principio de coordinación de las fuerzas de seguridad pública.
- Diseñar a la policía preventiva de la Ciudad de México de forma tal que su labor se oriente a la prevención del delito, el respeto de los derechos humanos y la integración con la comunidad.

B. Investigación y persecución del delito

- Crear la fiscalía general de la Ciudad de México como órgano autónomo.
- Nombrar al fiscal por mayoría calificada del Congreso de la Ciudad de México a propuesta directa del jefe de Gobierno de la Ciudad, mediante un proceso de auscultación de frente a la sociedad.
- Establecer la duración en el encargo por un periodo distinto al del jefe de Gobierno.
- Crear un servicio de carrera para que incluya a todos los operadores jurídicos que contemple al menos: proceso de selección, capacitación, evaluación, estímulos, sanciones y escalafón.
- Crear un consejo consultivo ciudadano que proponga, asesore y evalúe la política de la fiscalía.

C. Instituto de Servicios Periciales

- Crear el Instituto de Servicios Periciales con autonomía técnica, operativa, de gestión y financiera.
- Incluir a todos los peritos en un servicio civil de carrera.
- Establecer un órgano colegiado de gobierno (integrado por expertos de las ramas científicas y sociales) y un director(a).

2. Administración de justicia

A. Poder Judicial de la Ciudad de México

- Establecer con claridad la integración del Poder Judicial de la Ciudad de México, al enunciar a sus integrantes: Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, Consejo de la Judicatura, salas y juzgados.
- Dotar de un presupuesto etiquetado al Poder Judicial de la Ciudad de México.
- Establecer un servicio civil de carrera obligatorio para todos los operadores jurídicos que integren el Poder Judicial, que incluya por lo menos: procesos rigurosos de selección, escalafón, estímulos y sanciones.

- Establecer el principio de autonomía de los juzgadores que les impida reunirse a puerta cerrada con las partes y la necesidad de celebrar audiencias públicas abiertas para escuchar los casos, así como incorporar el principio de oralidad procesal para todos los juicios.

B. *Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México*

- Establecer el nombramiento del magistrado presidente por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia con una duración de cuatro años, sin posibilidad de reelección.
- Señalar la obligación del Pleno del Tribunal Superior de Justicia de privilegiar el principio de oralidad en la resolución de sus juicios.

C. *Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México*

- Establecer la autonomía del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México.
- Designar de entre los profesionales del derecho a los miembros del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, con un mecanismo escalonado que garantice la participación de los tres poderes, la academia y la sociedad civil.
- Otorgar la facultad absoluta para la creación y distribución de juzgados, tribunales y salas, así como la selección de los magistrados, jueces y personal jurídico por concurso de oposición.

D. *Justicia en materia laboral*

- Creación de las salas laborales adscritas al Poder Judicial de la Ciudad de México.
- Selección de los magistrados por el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México conforme a examen de oposición y a los principios del servicio civil de carrera.

E. *Justicia cívica*

- Establecer el principio de oralidad en todos los juzgados cívicos.
- Reducir a su mínima expresión la privación de libertad por causa de infracción a reglamentos.

3. *Acceso a la justicia*

A. *Instituto de Defensoría Pública*

- Otorgarle autonomía técnica, operativa y de gestión.
- Crear un servicio civil de carrera con las mismas características para los demás operadores jurídicos.
- Homologar los salarios de los defensores públicos con los del Ministerio Público.
- Incorporar un consejo consultivo ciudadano que proponga y evalúe el plan de trabajo del Instituto, y
- Prestar los servicios de forma gratuita.

B. *Instituto de Acceso a la Justicia*

- Crear un Instituto de Acceso a la Justicia con autonomía técnica, operativa, de gestión y financiera que provea asesoría y patrocinio en temas civiles, mercantiles y familiares, así como asesoría a víctimas y ofendidos en materia penal.
- Crear un servicio civil de carrera con las mismas características para los demás operadores jurídicos.
- Homologar los salarios de los asesores jurídicos con los de los defensores públicos.
- Incorporar un consejo consultivo ciudadano que proponga y evalúe el plan de trabajo del Instituto.
- Tabular los servicios universales de acuerdo con la necesidad económica del usuario.

4. Medios jurisdiccionales de control de constitucionalidad

Recurso de constitucionalidad objetiva

- Crear un medio jurisdiccional de control de constitucionalidad objetivo mediante el cual la ciudadanía, de forma individual o colectiva, pueda reclamar el incumplimiento por las autoridades de sus obligaciones constitucionales sin la necesidad de acreditar la existencia de un agravio a sus derechos humanos, ante el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.

5. Negociación y medios alternativos de solución de conflictos

- Creación de formas públicas y privadas para la negociación y otros medios alternativos de solución de conflictos.
- No limitarlos a licenciados en derecho, sino abrirlo a todas las disciplinas que incluyan la formación en mediación y solución de conflictos.
- Establecer un procedimiento de validación de acuerdos ante el Poder Judicial con un procedimiento ejecutivo exprés en caso de incumplimiento.

6. Estado de derecho

Educación

- Incluir la obligatoriedad de impartir cursos de protección de derechos humanos y civismo en todos los niveles de educación básica, media y superior.

RELACIONES INTERNACIONALES E INTRANACIONALES

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde 1917 —en realidad al igual que los textos constitucionales anteriores— considera a los tratados como el eje central de su sistema de recepción del derecho internacional. La propia Constitución prohíbe en su artículo 117 que las entidades federativas realicen “alianza, tratado o coalición con otro Estado [o] con potencias extranjeras”. Sin embargo, por su inserción en la globalización, la Ciudad de México tiene la obligación de cumplir con una serie de compromisos internacionales derivados de su pertenencia al Estado mexicano, como son:

- 1) El cumplimiento de tratados en los límites de su competencia.
- 2) El cumplimiento de sentencias internacionales en las que sea parte el Estado mexicano.
- 3) El cumplimiento de las obligaciones internacionales derivadas de otras fuentes del derecho internacional (costumbre, resolución de los organismos internacionales, por ejemplo).

En ese sentido, es necesario tener un esquema de recepción del derecho internacional adecuado a una ciudad capital.

II. LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES (AI)

El marco jurídico con que se cuenta para realizar este tipo de actos jurídicos es la Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992, que posibilita que las instancias no internacionales puedan celebrar acuerdos interinstitucionales.

Esta figura es y ha sido muy criticada en la doctrina por su falta de fundamento constitucional.²⁶ Sin embargo, actualmente es la única que le podría dar sostén jurídico a los innumerables acuerdos internacionales que —en los hechos y desde hace tiempo— celebra el gobierno de la Ciudad de México.

De ello surge una pregunta teórico-técnica constitucional: a pesar de que los AI que la Federación reconoce no tienen un soporte constitucional, ¿es posible insertarlos en la Constitución de la Ciudad de México?

Lo primero que debemos tener en cuenta para responder a esa interrogante es que la Constitución general de la República establece como regla para la distribución de las competencias entre la Federación y los estados que la componen “la competencia residual”; es decir, todo aquello que no esté expresamente concedida a la Federación corresponde a los estados.²⁷

Así las cosas, y dado que el sistema de recepción del derecho internacional de la Constitución mexicana es incompleto, ésta puede ser una buena oportunidad para que la Constitución de la Ciudad subsane esa deficiencia, con normas que en un sistema de pesos y contrapesos pueda permitirle a la Ciudad su sano y normal contacto internacional.

III. DERECHO COMPARADO: ARGENTINA

El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La similitud que mantiene la Ciudad de Buenos Aires (en adelante CABA) con la Ciudad de México es muy grande. Ambas ciudades son sede del gobierno federal, al ser la capital de su propio país, por lo que las relaciones entre ambos niveles de gobierno varían de materia en materia. Por esta razón, muchas de sus funciones son realizadas en cooperación con las autoridades

²⁶ Cruz Miramontes, Rodolfo, “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y las denominadas ‘cartas paralelas’”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. I, 2001; Méndez Silva, Ricardo, “La celebración de los tratados, genealogía y actualidad constitucional”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. I, 2001, y Becerra Ramírez, Manuel, *La recepción del derecho internacional en el derecho interno*, 2a. ed., México, UNAM, 2012.

²⁷ Véase el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

federales, o incluso éstas pueden llegar a sustituir a los órganos de las ciudades autónomas.

De la misma manera que la Ciudad de México, la CABA tiene autonomía política, administrativa y económica; sus competencias son residuales de aquellas que la Constitución Nacional confiere al gobierno federal, y algunas de ellas son concurrentes: derechos humanos, seguridad pública, etcétera. Pero al parecer se mantiene la preeminencia de las competencias de lo federal sobre lo local, igualmente que en México se trata de un federalismo centralizado.

En materia internacional, la Constitución Nacional de Argentina prohíbe que la Ciudad de Buenos Aires, así como las provincias, celebren cualquier tratado de carácter político;²⁸ sin embargo, están plenamente facultadas para celebrar tratados parciales en materia de administración de justicia, intereses económicos y trabajos de utilidad común, siempre y cuando tengan el aval del Congreso Nacional.²⁹ Es en materia de desarrollo económico y social donde las provincias adquieren mayor capacidad internacional, ya que “podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la nación y no afecten las facultades delegadas al gobierno federal o el crédito público de la nación; con conocimiento del Congreso Nacional”.³⁰

La propia Constitución local confirma la capacidad de la Ciudad de Buenos Aires de realizar acuerdos internacionales en materia de “ingresos”, entre otros, al especificar que éstos pueden celebrarse con la propia nación, las provincias, las regiones o las municipalidades, pero sobre todo con los Estados extranjeros y los organismos internacionales.

La Constitución de la CABA fue aprobada por la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires el 1o. de octubre de 1996. En principio, parte de fuertes facultades de autodeterminación local, e inclusive a nivel internacional. Aunque su diseño es de una división de poderes que funcionan contrapesándose ente ellos, las facultades más importantes en asuntos internacionales se depositan en el Ejecutivo local.

²⁸ Artículo 126 de la Constitución Política de la Nación Argentina.

²⁹ *Ibidem*, artículo 125.

³⁰ *Ibidem*, artículo 124.

A. Fuerte autodeterminación local

Dentro de un régimen federal, la Constitución de la CABA le da una fuerte autodeterminación local a la CABA. A tal grado que supeditan las obligaciones contraídas por la Federación a la conformidad con la Constitución local: “Las obligaciones contraídas por una intervención federal sólo obligan a la Ciudad cuando su fuente sean actos jurídicos conforme a la Constitución y a las leyes de la Ciudad”.³¹ Aunque no se menciona expresamente, se entendería que en la expresión “Las obligaciones contraídas por una intervención federal” se comprende, por su amplitud, también a los tratados internacionales.

B. La Constitución de la CABA y la recepción del derecho internacional

En lo que se refiere a la recepción del derecho internacional, la Constitución de la CABA hace varias referencias al derecho internacional, lo que es adecuado en cuanto que el concepto “derecho internacional” es amplio e incluye todas las fuentes de esa disciplina jurídica. Como se ve a continuación:

Así, se refiere al derecho internacional cuando se trata de los límites territoriales de la CABA,³² o bien en materia de seguridad se remite a lo dispuesto por la ONU,³³ o en materia de derecho de los trabajadores se alude a los tratados internacionales y a las recomendaciones de la OIT.³⁴

³¹ En efecto, se establece en el capítulo primero “Principios”, artículo 5o. “Las obligaciones contraídas por una intervención federal sólo obligan a la Ciudad cuando su fuente sean actos jurídicos conforme a esta Constitución y a las leyes de la Ciudad. Los magistrados, funcionarios y empleados nombrados por una intervención federal, cesan automáticamente a los sesenta días de asumir las autoridades electas, salvo confirmación o nuevo nombramiento de éstas” (énfasis añadido).

³² Capítulo segundo “Límites y recursos”, artículo 8o. “Los límites territoriales de la Ciudad de Buenos Aires son los que históricamente y por derecho le corresponden...”

Todo ello sin perjuicio de las normas de derecho internacional aplicables al Río de la Plata y con los alcances del artículo 129 de la Constitución Nacional”.

³³ Capítulo octavo “Seguridad”, artículo 34. “La seguridad pública es un deber propio e irrenunciable del Estado y es ofrecido con equidad a todos los habitantes.

El servicio estará a cargo de una policía de seguridad dependiente del Poder Ejecutivo, cuya organización se ajusta a los siguientes principios:

El comportamiento del personal policial debe responder a las reglas éticas para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, establecidas por la Organización de las Naciones Unidas” (énfasis añadido).

³⁴ Capítulo decimocuarto “Trabajo y seguridad social”, artículo 43. “La Ciudad protege el trabajo en todas sus formas. Asegura al trabajador los derechos establecidos en la Constitución Nacional y se

C. *División de poderes, pesos y contrapesos*

La Constitución de la CABA establece un sistema clásico de división de poderes y de balance entre los tres poderes: Legislativo, Judicial y Ejecutivo,³⁵ en donde el Poder Ejecutivo, es decir, el jefe de Gobierno, es el que tiene facultades muy claras y amplias, con participación de los dos poderes restantes que sirven como contrapeso.

D. *Facultades internacionales del jefe de Gobierno de la CABA*

El artículo 104 de la CCABA establece las atribuciones y facultades del jefe de Gobierno:

- a) Concluye y firma los tratados, convenios y acuerdos internacionales e interjurisdiccionales.
- b) También puede celebrar convenios con entes públicos nacionales, provinciales, municipales y extranjeros y con organismos internacionales, y acuerdos para formar regiones con las provincias y municipios, en especial con la provincia de Buenos Aires y sus municipios respecto del área metropolitana, en todos los casos con aprobación de la Legislatura.
- c) Fomenta la instalación de sedes y delegaciones de organismos del Mercosur e internacionales en la Ciudad.
- d) Designa a los representantes de la Ciudad ante los organismos federales, ante todos los entes interjurisdiccionales y de regulación y control de los servicios cuya prestación se lleva a cabo de manera interjurisdiccional e interconectada, y ante los internacionales en que participa la Ciudad. Designa al representante de la Ciudad ante el organismo federal a que se refiere el artículo 75, inciso 2, de la Constitución Nacional.

atiene a los convenios ratificados y considera las recomendaciones de la *Organización Internacional del Trabajo*. La Ciudad provee a la formación profesional y cultural de los trabajadores y procura la observancia de su derecho a la información y consulta” (énfasis añadido).

³⁵ Artículo 129. “La Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de Gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad...”. Véanse, además, los artículos 68, 95 y 106.

E. Recursos económicos del extranjero

La Constitución de la CABA permite allegarse de recursos extranjeros vía “acuerdos”. Su artículo 9o. establece:

Artículo 9o. Son recursos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

...

11. Los ingresos provenientes de los acuerdos celebrados con la nación, las provincias, las regiones, las municipalidades, los Estados extranjeros y los organismos internacionales.

Además, en la misma Constitución se establece que:

Artículo 53. Los poderes públicos sólo pueden contraer obligaciones y realizar gastos de acuerdo con la ley de presupuesto y las específicas que a tal efecto se dicten.

Toda operación de crédito público, interno o externo es autorizada por ley con determinación concreta de su objetivo.

Todos los actos que impliquen administración de recursos son públicos y se difunden sin restricción. No hay gastos reservados, secretos o análogos, cualquiera sea su denominación.

Es decir, se autoriza a la CABA a realizar empréstitos internacionales en el marco de la ley.

Ahora bien, como medida de control o contrapeso, se le impone al jefe de Gobierno el deber en el artículo 105: “8. Acordar el arreglo de la deuda de la Ciudad y remitir el acuerdo a la Legislatura para su aprobación”.

F. Los contrapesos

En principio, el Poder Legislativo³⁶ (la legislatura de la ciudad), según lo señala el artículo 80-8 de la Constitución de la CABA, aprueba o rechaza los tratados, convenios y acuerdos celebrados por el gobernador.

Además, corresponde al Poder Judicial de la Ciudad el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución,

³⁶ Artículo 68. “El Poder Legislativo es ejercido por una Legislatura compuesta por sesenta diputados o diputadas, cuyo número puede aumentarse en proporción al crecimiento de la población y por ley aprobada por dos tercios de sus miembros, vigente a partir de los dos años de su sanción”.

por los convenios que celebre la Ciudad, por los códigos de fondo y por las leyes y normas nacionales y locales, así como también organizar la mediación voluntaria conforme a la ley que la reglamente. Ejerce esta competencia, sin perjuicio del juicio por jurados que la ley establezca.³⁷

G. *El referéndum y el derecho de los extranjeros al voto*

Es interesante notar que como parte de los derechos ciudadanos, la Constitución de la CABA otorga derecho de voto a los extranjeros, y a la ciudadanía en general le concede la facultad de referéndum respecto de la “reforma o derogación de una norma de alcance general”. No procederá el referéndum respecto de “las materias excluidas del derecho de iniciativa, los tratados interjurisdiccionales y las que requieran mayorías especiales para su aprobación”. Como se nota, sólo estos tratados están excluidos, eso significa que los demás tratados sí pueden ser sometidos a referéndum.

H. *Derechos políticos y participación ciudadana*

Sobre este tema cabe citar los artículos 62 y 65:

Artículo 62. La Ciudad garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos inherentes a la ciudadanía, conforme a los principios republicano, democrático y representativo, según las leyes que reglamenten su ejercicio.

El sufragio es libre, igual, secreto, universal, obligatorio y no acumulativo. Los extranjeros residentes gozan de este derecho, con las obligaciones correlativas, en igualdad de condiciones que los ciudadanos argentinos empadronados en este distrito, en los términos que establece la ley.

Artículo 65. El electorado puede ser consultado mediante referéndum obligatorio y vinculante destinado a la sanción, reforma o derogación de una norma de alcance general.

El Poder Legislativo convoca en virtud de ley que no puede ser vetada.

El jefe de Gobierno debe convocar a referéndum vinculante y obligatorio cuando la Legislatura no hubiera tratado en el plazo establecido un proyecto de ley por procedimiento de iniciativa popular que cuente con más del quince por ciento de firmas del total de inscriptos en el padrón de la Ciudad.

³⁷ Artículo 106 de la CCABA.

No pueden ser sometidas a referéndum las materias excluidas del derecho de iniciativa, los tratados interjurisdiccionales y las que requieran mayorías especiales para su aprobación.

IV. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL VIGENTE EN MÉXICO

1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

Se presenta a continuación el texto de algunos artículos constitucionales vigentes que son relevantes para el tema:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de cada estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal...

Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado ni con las potencias extranjeras ...

Artículo 122. La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa...

Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

2. *Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992*

Ahora recordemos la siguiente disposición de la Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992:

Artículo 2o. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

...

II. 'Acuerdo interinstitucional': el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la

administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado. El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben.

V. PROPUESTAS CONCRETAS PARA SER TOMADAS EN CUENTA EN LA REDACCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Teniendo la experiencia argentina y las normas constitucionales citadas como referencia, sería posible explorar fórmulas constitucionales para la Ciudad de México en ámbitos temáticos de índole internacional muy relevantes. Veamos algunos ejemplos:

1. *En materia ambiental*

Es posible asentar la responsabilidad de la Ciudad de México en la lucha contra el cambio climático, comprometiéndose a realizar esfuerzos para reducir las emisiones y a aumentar la resiliencia, y disminuir la vulnerabilidad a los efectos adversos del cambio climático, conforme al derecho global del medio ambiente.

2. *Cooperación internacional*

Las demarcaciones de la Ciudad de México pueden negociar apoyos financieros con las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales para su desarrollo.

Las demarcaciones se vincularán a los procesos de globalización e integración internacionales a través de la cooperación internacional.

La Ciudad de México podrá participar activamente en mecanismos de cooperación transnacional con otras ciudades y demás actores internacionales. Dicha cooperación deberá respetar el derecho internacional, la Constitución Polí-

tica de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución de la Ciudad de México, y se guiará, entre otros, por los siguientes objetivos:

- a) El fortalecimiento de los derechos humanos de las y los habitantes de la Ciudad de México
- b) El fortalecimiento del desarrollo sustentable de la Ciudad de México, con especial consideración al fomento de un medio ambiente limpio y seguro para la salud de las y los habitantes de la Ciudad de México, así como la promoción de un desarrollo urbano ordenado e incluyente que tome en cuenta el bien común de todas y todos los habitantes de la Ciudad.
- c) La promoción de medidas que contribuyan a la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales.
- d) La promoción de la innovación científica, tecnológica y cultural en la Ciudad de México, y de las medidas tendentes a fortalecer la educación en todos sus niveles.
- e) La promoción de medidas destinadas a garantizar la seguridad ciudadana de las y los habitantes de la Ciudad de México.

Lo importante es tener claro que las demarcaciones de la Ciudad de México podrían celebrar acuerdos interinstitucionales siempre que éstos no contraven-gan a la Constitución general de la República y la Constitución de la Ciudad de México ni afecten la vida de los ciudadanos.

En materia de celebración de acuerdos interinstitucionales, con base en la Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992, se sugiere que se establezca que las diversas dependencias de gobierno local pueden, a fin de promover la integración económica necesaria en el marco actual del desarrollo económico de los pueblos, ceder determinadas atribuciones a organismos internacionales de los que México forme parte.

3. Derechos humanos

Es importante hacer expreso el reconocimiento de los derechos humanos estipulados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales de los que México sea parte y en el derecho consuetudinario internacional.

Los derechos y deberes contenidos deberán ser interpretados de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos celebrados y ratificados por México.

4. Recepción del derecho internacional

Es necesario tener un esquema de recepción del derecho internacional adecuado a lo que es una ciudad capital y subsanar la deficiencia del sistema de recepción del derecho internacional en general.

En el caso de tratados ya vigentes, la Ciudad de México debe establecer los mecanismos locales de cumplimiento de todas las normas de derecho internacional, incluidas aquellas derivadas de tribunales internacionales, en especial las relativas a derechos humanos y las que toquen aspectos importantes como medio ambiente.

5. Pesos y contrapesos

La cláusula federal debería ser interpretada al interior del Estado mexicano y de la Ciudad de México en especial, de conformidad con el sistema federal mexicano basado en el reparto competencial entre las entidades federativas y la Federación. Todo tratado internacional que se refiera a materias que sean reservadas a la Ciudad de México como entidad federativa debe ser aprobado por el Congreso local por mayoría calificada o por medio de referéndum.

El Ejecutivo Federal, al expresar la voluntad del Estado mexicano, deberá respetar la voluntad expresada por la Ciudad de México.

Las normas del derecho internacional son parte integral del derecho de la Ciudad de México. Ninguna norma emitida por los órganos competentes de la Ciudad será válida si quebranta una norma consuetudinaria de derecho internacional o un tratado del que el Estado mexicano sea parte.

BIBLIOGRAFÍA

- ALDECOA, Francisco y KEATING, Michael, *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons-Ediciones Jurídicas y Sociales, 2000.
- ALONSO, José Antonio y MULAS-GRANADOS, Carlos (dirs.), *Corrupción, cohesión social y desarrollo. El caso de Iberoamérica*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 2011.
- ALTAMIRANO, Giorleny D., "The Impact of the Inter-American Convention Against Corruption", *The University of Miami Inter-American Law Review*, vol. 38, núm. 3, primavera de 2007.
- ARELLANO RÍOS, Alberto, *La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional*, México, UNAM, 2013.
- ARGULLOL, Enric (coord.), *Organización y funciones de las metrópolis: estudio comparado*, Barcelona, Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis, 2005.
- BACIO TERRACINO, Julio, "Linking Corruption and Human Rights", *Proceedings of the Annual Meeting*, vol. 104, marzo de 2010.
- BAYLEY, David H., "The Effects of Corruption in a Developing Nation", en HEIDENHEIMER, Arnold J. et al., *Political Corruption. A Handbook*, Transactions Publishers, 1989.
- BOISIER, Sergio, "Desarrollo local, ¿de qué estamos hablando?", en VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio y MADOERY, Oscar (comps.), *Transformaciones globales, instituciones de desarrollo local*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones, 2001.
- BONTENBAL, Marike y LINDERT, Paul van, "Desarrollo local por el vehículo de la cooperación internacional municipal. Entendiendo las conexiones y el contexto desde una perspectiva translocal", *Medio Ambiente y Urbanización*, vol. 76, núm. 1, abril de 2012.
- BOURNAZOU, Eftychia, "Bienes públicos, segregación espacial y ciudadanía", *Las disputas por la Ciudad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2004.

- CABRERO MENDOZA, Enrique, *Ciudades mexicanas. Desafíos en concierto*, México, Fondo de Cultura Económica-Conaculta, 2013.
- , “Las políticas descentralizadoras desde el ámbito regional”, *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993)*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 1998.
- CASTELLS, Manuel, *La cuestión urbana*, México, Siglo XXI, 1972.
- CHADWICK F., Alger, “Los nexos locales-mundiales: su percepción, análisis y enfoque”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 117, septiembre de 1988.
- CLOTET I MIRÓ, María Angeles, *La cooperación internacional de los municipios en el marco del Consejo de Europa*, Madrid, Civitas, 1992.
- COLETTI, Raffaella, “Cooperación transfronteriza y trayectorias de desarrollo: aprendizajes de la experiencia europea”, *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, Santiago de Chile, vol. X, núm. 1, 2010.
- DÁVILA, Consuelo et al., *Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, México, UNAM, 2008.
- EIBENSHUTZ HARTMAN, Roberto, *El Legislativo ante la gestión metropolitana*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009.
- GARCÍA BATIZ, María Luisa y GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Sergio, *Descentralización e iniciativas locales de desarrollo*, Universidad de Guadalajara, 1998.
- GONZÁLEZ URESTI, Luz Araceli, “La paradiplomacia de Nuevo León: un estudio de caso”, *Desafíos*, Bogotá, vol. 28, núm. 1, enero-junio de 2016.
- GRASA, Rafael y SÁNCHEZ, Javier, “Acción internacional y en red de los gobiernos locales: el caso de la ayuda para el desarrollo”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Quito, núm. 104, diciembre de 2013.
- HOTH, Pedro, *La Ciudad de México ante los retos de la globalización*, México, Coordinación de Asuntos Internacionales, Departamento del Distrito Federal, agosto de 1996.
- HUERTO, María del, “Gobiernos locales y Mercosur: nuevos roles, estrategias y modalidades de gestión urbana en contextos de integración regional”, *Revista Territorios*, Bogotá, núm. 8, 2002.
- , “Las ciudades en el sistema de cooperación internacional. La cooperación descentralizada y el programa URB-AL de la Comisión Europea”, *Revista Territorios*, Bogotá, núms. 10-11, 2004.

- HURTADO, Javier y ARELLANO, Alberto, *La Ciudad de México no es el Distrito Federal. Estatuto político y diseño institucional*, México, UNAM, 2011.
- HUSTED, Bryan W., "Culture and International Anti-Corruption Agreements in Latin American", *Journal of Business Ethics*, vol. 37, núm. 4, junio de 2002.
- LEFEBVRE, Henri, *The Urban Revolution*, Minnesota, University of Minnesota Press, 2003.
- LEVENTHAL, Robert, "International Legal Standards on Corruption", *Proceedings of the Annual Meeting*, vol. 102, abril de 2008.
- LÓPEZ-RAMÍREZ, Mario Edgar *et al.*, "Propuestas para el desarrollo de la internacionalización de los gobiernos no centrales (GNC): hacia el fortalecimiento de la paradiplomacia", *Entramado*, Colombia, vol. 10, núm. 1, enero-junio de 2014.
- LUNA PLA, Issa, "Acceso a la información y transparencia política en el Distrito Federal", *Ensayos para la transparencia de la Ciudad de México*, México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 2008.
- MARTÍN LÓPEZ, Miguel Ángel *et al.*, *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas*, Granada, Unión Iberoamericana de Municipalistas, 2010.
- MERINO, Mauricio *et al.* (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.
- MOYER, Homer E. Jr., "The Role of Law in Combating Official Corruption: Recent U.S. Enforcement and Evolving International Standards", *Proceedings of the Annual Meeting*, vol. 98, marzo-abril de 2004.
- NGUGI, Joel M., "Making the Link between Corruption and Human Rights: Promises and Perils", *The University of Miami Inter-American Law Review*, vol. 38, núm. 3, primavera de 2007.
- PACINI, Carl *et al.*, "The Role of the OECD and EU Conventions in Combating Bribery of Foreign Public Officials", *Journal of Business Ethics*, vol. 37, núm. 4, junio de 2002.
- PAQUIN, Stéphane, *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Québec, PIE-Peter Lang, 2004.
- PAZ, Sergio, "Gestión estratégica y posicionamiento de ciudades. La marca de ciudad como vector para la proyección internacional", *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 10, núm. 30, abril-junio de 2005.

- PÉREZ TORRES, Daniel, *Las zonas metropolitanas de México. Estructuración urbana, gobierno y gobernanza*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2013.
- PORTES, Alejandro et al. (coords.), *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas-Miguel Ángel Porrúa, 2008.
- PRÍA, Melba, "Las relaciones internacionales del siglo XXI: hacia una diplomacia ciudadana", *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núms. 101-102, mayo-diciembre de 2008.
- RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *El derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares interamericanos y comparación de marcos legales*, Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos, 2012.
- RODRÍGUEZ CUADROS, Manuel, "Diplomacia y cooperación descentralizada: un instrumento para el desarrollo y la gobernabilidad de las regiones", *Gobernanza Global*, año 1, núm. 2, mayo-agosto de 2009.
- RODRÍGUEZ GELFENSTEIN, Sergio, "La paradiplomacia: las relaciones internacionales del gobierno de Chiapas", ponencia presentada en el XVII Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, Chiapas, 30 de octubre de 2004.
- RUIZ ALANÍS, Leobardo, "Las relaciones internacionales de los municipios", *Convergencia*, México, vol. 16, núm. 49, enero-abril de 2009.
- SALOMÓN, Mónica, "Las ciudades y el desarrollo de su papel internacional", *Papers. Revista de Sociología*, núm. 41, 1993.
- SCHIAVON, Jorge A., "La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo", *Cuadernos de Política Internacional*, México, nueva época, núm. 13, 2006.
- SCHTEINGART, Martha y PÍREZ, Pedro (coords.), *Dos grandes metrópolis latinoamericanas: Ciudad de México y Buenos Aires. Una perspectiva comparativa*, México, El Colegio de México, 2015.
- TÉLLEZ DUARTE, Walfa Constanza, "La cooperación internacional descentralizada entre las colectividades locales y regionales: el ejemplo de los países de la Comunidad Andina de Naciones", *Revista ODEON*, Bogotá, núm. 6, 2011.
- Una aproximación a las relaciones internacionales subnacionales. Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, Buenos Aires, año 1, núm. 1, diciembre de 2011.

VELÁZQUEZ FLORES, Rafael y LEÓN VALDEZ, Ernesto Alonso, “Los pilares de las relaciones internacionales de los gobiernos locales de México: el caso de Baja California”, *Desafíos*, Bogotá, vol. 28, núm. 1, enero-junio de 2016.

ZERAOUI, Zidane, “Diplomacia paralela y las relaciones internacionales de las regiones”, *Desafíos*, Bogotá, vol. 3, núm. 1, enero-junio de 2011.

Apuntes para la Ciudad en la que queremos vivir. Insumos para la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 21 de octubre de 2016 en los talleres de Desarrollo Gráfico Editorial, S. A. de C. V., Municipio Libre 175-A, colonia Portales, delegación Benito Juárez, 03300 Ciudad de México, tel. 5601 0796. En su edición se utilizó tipo *Book Antigua* en 10, 11 y 13 puntos. Para su impresión se empleó papel cultural de 75 gramos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para los forros; consta de 300 ejemplares (impresión *offset*).