

La tibia nueva Constitución de la Ciudad de México

Jaime Cárdenas Gracia*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El Artículo 44 que señala: “La Ciudad de México es la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos; se compondrá del territorio que actualmente tiene y, en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en un Estado de la Unión con la denominación de Ciudad de México”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Características generales del nuevo texto constitucional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusiones

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

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

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

Referencias

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