

ISSN: 2448-6965

Año V. Núm. 8

R

EVISTA del
Centro de Estudios
Constitucionales

Enero - junio, 2019



Suprema Corte
de Justicia de la Nación



Centro de Estudios
Constitucionales
SCJN

Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Catalogación

R4546CECSCJN

Revista del Centro de Estudios Constitucionales / [nota editorial Roberto Lara Chagoyán]. -- Año 5, número 8 enero-junio 2019. -- Ciudad de México, México : Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2019-
1 recurso en línea (volúmenes)

Semestral

ISSN 2448-6965

1. Derecho constitucional – Doctrina – Publicaciones periódicas – México 2. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación – Estudio de casos 3. Administración de justicia 4. Normas constitucionales 5. Tribunal constitucional 6. Cultura jurídica I. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Centro de Estudios Constitucionales II. Lara Chagoyán, Roberto

REVISTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, Año V, Núm. 8, enero-junio 2019, es una publicación semestral editada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Avenida José María Pino Suárez núm. 2, Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06060, Tel. 4113-1000, www.scjn.gob.mx, rlarac@mail.scjn.gob.mx. Editor responsable: Roberto Lara Chagoyán. Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo núm. 04-2015-092411204900-102. ISSN: 2448-6965; otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Certificado de Licitud de Título en trámite. Certificado de Licitud de Contenido en trámite.

El contenido de los documentos que conforman esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores y no representa en forma alguna la opinión institucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos.

La edición y el diseño de esta obra estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

R

REVISTA del
Centro de Estudios
Constitucionales

Año V. Núm. 8

Enero - junio, 2019



Suprema Corte
de Justicia de la Nación



Centro de Estudios
Constitucionales
SCJN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea
Presidente

Primera Sala

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá
Presidente

Ministro Luis María Aguilar Morales
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Ministra Norma Lucía Piña Hernández

Segunda Sala

Ministro Javier Laynez Potisek
Presidente

Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Ministro José Fernando Franco González Salas
Ministro Eduardo Medina Mora Icaza
Ministro Alberto Pérez Dayán

Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Ana María Ibarra Olguín
Directora General

Contenido

Contenido	V
Nota editorial	IX
Doctrina Constitucional	
<i>El concepto del desarrollo sustentable en la Constitución Política de la Ciudad de México</i> Abigail Rodríguez	3
<i>El juicio de protección efectiva de derechos en la Constitución de la CDMX: sombras del juicio de amparo</i> César Enrique Olmedo Piña	27
<i>La Constitución de la Ciudad de México y el abuso en la semántica de los derechos humanos</i> José Manuel Ruiz Ramírez	71
<i>La ejecución penal en la Constitución Política de la Ciudad de México</i> Zaira Azucena Pérez Figueroa	89

<i>Acceso al agua, saneamiento y financiamiento de la infraestructura en la Constitución de la CDMX</i>	125
Judith Domínguez	

**La Constitución
en acción**

<i>La inserción del principio de paridad en la Constitución Política de la Ciudad de México</i>	169
Bertha Maciel García	

<i>Disputas legislativo-partidarias sobre la diversidad cultural en la elaboración de la Constitución de la Ciudad de México</i>	203
Emanuel Rodríguez Domínguez	

<i>Más allá del partido, aportes a la teoría estándar del comportamiento legislativo. La Asamblea Constituyente como caso de estudio</i>	243
Oscar E. Martínez Angeles	

**Notas: Testimonios y reflexiones
de diputados constituyentes**

<i>Experiencia Constituyente. Cuestiones inconclusas</i>	267
Alejandra Moreno Toscano	

<i>La Constitución de Xicoténcatl</i>	295
Claudia Aguilar Barroso	

<i>Proceso constituyente y la Constitución pluricultural de la Ciudad de México</i> Consuelo Sánchez	319
<i>Las batallas perdidas: mi participación en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México</i> Jaime Cárdenas Gracia	353
<i>La larga lucha por una legislación en materia de medios de información a la que se han integrado las nuevas tecnologías, exige una investigación constitucional. La Constitución de la Ciudad de México, ofreció la oportunidad de rescatar los esfuerzos previos a nivel federal para presentarlos en un solo impulso</i> María Teresa Gómez Mont y Urueta	387

Nota editorial

El 15 de febrero de 2015 fui nombrado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el primer director del Centro de Estudios Constitucionales de esa institución, a propuesta del Ministro Luis María Aguilar Morales. Uno de los proyectos que entonces nos planteamos fue la creación de una *Revista* que representara a la Corte y pudiera llegar a ser un referente en Derecho Constitucional y áreas afines. A casi 5 años de aquella fecha tengo la oportunidad de escribir esta nota editorial gracias a la generosidad de Ana María Ibarra Olgúin, la actual responsable del Centro, así como del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal.

El lector tiene en sus manos el número 8 de la Revista que ve la luz en este 2019, pero que fue formado y revisado el año pasado, por quien fuera uno de nuestros investigadores: Javier Yankelevich Winocur. Todos los trabajos que integran este número son el producto del *Seminario sobre el Fenómeno de la Constituyente de*

la Ciudad de México, organizado y coordinado por él, y llevado a cabo en el Centro de Estudios Constitucionales durante los meses de julio de 2017 a enero de 2019. Como centro académico dedicado centralmente a los fenómenos relacionados con la Constitución no podíamos no ocuparnos de este "momento constitucional", al haber coincidido en el tiempo nuestra gestión y ese acontecimiento. Por lo demás, el propio coordinador estuvo acreditado como investigador de campo en la Constituyente, y pudo vivir de cerca este acontecimiento sin precedentes.

Como se sabe, la Constitución de la Ciudad de México, primera en su historia, fue publicada el 5 de febrero de 2017 y entró en vigor el pasado 17 de septiembre de 2018. Los trabajos que aquí se publican se ocupan de una variedad de tópicos relacionados con los contenidos de la nueva Constitución; con el proceso y actividad legislativa propiamente dicha, y con los testimonios a cargo de algunos constituyentes.

La primera sección de la Revista, dedicada a la *Doctrina Constitucional*, inicia con un artículo de Abigail Rodríguez sobre desarrollo sustentable en la Constitución Política de la Ciudad de México. La autora se adentra al referido concepto regulado en la nueva Constitución en su Título Segundo, con un enfoque de derechos humanos, y plantea algunos retos de gestión y planeación que deberán abordarse. El énfasis del artículo está puesto en lo mucho que se espera de este nuevo enfoque que depende sobre todo de los mecanismos de planeación, ya que la decepción puede ser grande si la gestión no se lleva a cabo de manera adecuada. A la autora le preocupa, por ejemplo, que no se hayan incluido en la Constitución temas referentes al patrimonio biocultural o el derecho a decidir sobre el territorio en el caso de los pueblos originarios de la Ciudad de México.

El segundo texto, a cargo de César Olmedo, se refiere al juicio de protección efectiva de derechos en la Constitución de la Ciudad de México que, como se sabe, lleva el colombiano nombre de "tutela". El tono del trabajo es crítico con respecto a los alcances de este medio de protección al que califica como una

"sombra opaca del juicio de amparo", porque lo considera, por un lado, repetitivo y, por otro, demasiado limitado.

El tercer trabajo de esta sección lo firma José Manuel Ruiz Ramírez y trata sobre la Constitución de la Ciudad de México y el abuso en las semánticas de derechos humanos. El abuso al que se refiere se centra básicamente en dos "derechos" que fueron incorporados en la nueva Constitución, a saber: los derechos a la buena administración pública y a un gobierno democrático. El autor alerta sobre la posible invasión de espacios de decisiones políticas, económicas y sociales tradicionalmente reservados para la discusión democrática, a la hora de intentar hacerlos efectivos por la vía judicial.

Zaira Azucena Pérez Figueroa escribe sobre el nuevo régimen de ejecución penal en la Constitución Política de la Ciudad de México. Mediante el uso del método comparativo, la autora contrasta el contenido de esta regulación con la del resto de las entidades federativas, y concluye que el de la Ciudad de México es innovador y se apega a la terminología y a las especificaciones que forman parte de la legislación nacional; sin embargo, le preocupa la falta de homologación que se palpa entre todas las legislaciones locales.

Cerramos la primera sección teórica con un trabajo sobre el derecho humano al agua, así como a su gestión pública y sostenible. El artículo es de Judith Domínguez, y en él presenta un amplio, detallado y preocupante diagnóstico sobre el complejísimo problema del agua en la Ciudad de México, una metrópoli que como pocas se encuentra en severos problemas de abastecimiento. Desde varias aristas, la autora incursiona en los grandes desafíos técnicos y normativos relacionados con la sustentabilidad y la seguridad hídricas.

La segunda sección de la Revista, *La Constitución en Acción*, ordinariamente dedicada a casos resueltos por los tribunales, en esta ocasión ofrece una pequeña variación: está dedicada a trabajos orientados a analizar cómo, en los hechos,

se confeccionó la nueva Constitución de la Ciudad de México. La sección inicia con la aportación de Bertha Maciel García, quien aborda el tema de la inserción del principio de paridad en la Constitución de la Ciudad de México. La autora presenta una radiografía del proceso constituyente y da cuenta, de la mano de la doctrina, pero sobre todo de los datos, de cómo se logró la paridad en la Asamblea y de cómo el principio de paridad pudo consagrarse en la nueva Constitución.

A continuación, Emanuel Rodríguez Domínguez presenta un artículo sobre las disputas legislativo-partidarias sobre la diversidad cultural en la elaboración de la Constitución de la Ciudad de México. En este trabajo, de tono etnográfico, el autor narra cómo fue que se gestó esta parte de la Constitución, a través de los "performances y dramas legislativos" que tuvieron lugar a cargo de los protagonistas. El cabildeo, las prácticas legislativas de los constituyentes, sus pasiones e imaginarios personales son los auténticos protagonistas de los acuerdos, y no tanto las plataformas políticas que representaron.

El siguiente trabajo, también inscrito en la etnografía, trata sobre la teoría estándar del comportamiento legislativo, utilizando como caso de estudio precisamente la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Su autor, Oscar E. Martínez Ángeles, sostiene centralmente que los niveles de cohesión y disciplina pueden estar relacionados con los perfiles de los diputados, lo cual justifica que el tema se aborde desde una agregación diferente que centre su atención en los legisladores más que en los partidos.

La última sección de la revista, normalmente dedicada a *Notas y reseñas*, está compuesta por cinco testimonios y reflexiones de diputados constituyentes que participaron activamente en la Asamblea Constituyente. De este modo, Alejandra Moreno Toscano, Claudia Aguilar Barroso, Consuelo Sánchez, Jaime Cárdenas Gracia y María Teresa Gómez Mont y Urueta, detallan y destacan datos, momentos, contenidos, batallas perdidas y ganadas y, en general, los claroscuros de lo que ha sido un proceso histórico.

Ha sido un enorme privilegio servir en el Centro de Estudios Constitucionales. Aprovecho este espacio para dejar, como testimonio imperecedero, mi gratitud a todas las personas que hicieron posible sus primeros cuatro años de vida. La cosecha de ese tiempo está a la vista de todos, y mis mejores deseos y buenos augurios para que la institución no sólo permanezca, sino que se perfeccione y alcance la grandeza quedan aquí de manifiesto.

Roberto Lara Chagoyán
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey

Doctrina
Constitucional

EL CONCEPTO DEL DESARROLLO SUSTENTABLE EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

*THE CONCEPT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT
IN THE POLITICAL CONSTITUTION OF MEXICO CITY*

Abigail Rodríguez*

Artículo dictaminado en doble ciego

Resumen

Este documento tiene como propósitos: examinar cuál es el enfoque de desarrollo sustentable que se incluye en la Constitución Política de la Ciudad de México; precisar cuáles son los principales elementos de innovación que se incorporan en el Título Tercero, y qué elementos del Título Segundo pueden vincularse al tema de sustentabilidad; así como motivar a la reflexión sobre algunos de los retos previsibles de gestión y planeación que deberán abordarse para hacer efectivo el enfoque de derechos humanos, eje de esta Constitución.

Palabras clave: Desarrollo sustentable, derechos humanos, planeación del desarrollo.

* Artículo dictaminado en doble ciego diciembre 2018. Doctora en Ciencias Económicas. Profesora-investigadora titular de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores SNI-CONACYT, Nivel II. Correo: arnava@correo.xoc.uam.mx

Abstract

This paper aims: to examine the sustainable development approach included in the Political Constitution of Mexico City; find out which are the main innovative elements incorporated in the Third Title, and which elements of the Second Title can be linked to the topic of sustainability; as well as motivate reflection on some of the foreseeable management and planning challenges that must be addressed in order to make effective the human rights approach, which is the axis of this Constitution.

Keywords: Sustainable development, human rights, development planning.

1. Introducción

La Constitución Política de la Ciudad de México, publicada el 5 de febrero de 2017 y con fecha de entrada en vigor del 17 de septiembre de 2018, se distingue por recuperar las principales demandas de la población, y cuya atención se encamina a mejorar la calidad de vida de sus habitantes. La reciente Constitución es también novedosa por el contexto en que nace y porque, más allá de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, incluye temas presentes en la agenda nacional e internacional, como son: las características del sistema democrático; las funciones legislativa, ejecutiva y judicial del gobierno de la Ciudad; el reconocimiento de los derechos humanos y sus principios de aplicación; el desarrollo sustentable; la inclusión de los pueblos, barrios originarios y comunidades indígenas; la seguridad ciudadana y la procuración de justicia; la organización de la administración pública; y el funcionamiento de los organismos autónomos, entre otros.

Una de las áreas esenciales que definen a la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX) es la que se enmarca en su Título Tercero: "Desarrollo Sustentable de la Ciudad", que de los artículos 15 al 21 establece las disposiciones para la organización y planeación del desarrollo. Mientras que en el Título

Segundo se consideran los derechos humanos reconocidos, en el Título Tercero se establecen disposiciones en términos de planeación y gestión que permitan cumplir con las obligaciones en materia de derechos humanos y, en sentido más amplio, para generar las condiciones que permitan satisfacer las necesidades individuales y colectivas que incidan en la vida digna.

En el contenido del Título Tercero se aprecia un concepto amplio de desarrollo sustentable, puesto que involucra: el ordenamiento territorial (ambiente, agua, regulación del suelo, desarrollo rural y agricultura urbana, vivienda, infraestructura física y tecnológica, espacio público, convivencia social, movilidad y accesibilidad); el bienestar social y la economía distributiva; el patrimonio; la coordinación metropolitana y regional; la ciudad global y la hacienda pública.

Los principales objetivos de este trabajo buscan examinar cuál es el enfoque de desarrollo sustentable que se incluye en la CPCDMX; precisar cuáles son los principales elementos de innovación que se incorporan en el Título Tercero, y qué elementos del Título Segundo pueden vincularse al tema de sustentabilidad, así como motivar a la reflexión sobre algunos de los retos previsible de gestión y planeación que deberán abordarse para hacer efectivo el enfoque de derechos humanos, eje de esta Constitución.

El documento se organiza de la siguiente forma: en la segunda sección se examina el concepto de desarrollo sustentable contenido en el Título Tercero de la Constitución Política de la Ciudad de México, considerando los antecedentes a nivel internacional y de la federación; en la tercera sección se analizan particularmente las innovaciones de planeación y gestión de la legislación local; en la cuarta sección se presentan algunos de los retos de planeación y de formación de políticas públicas que se requieren en la Ciudad de México; finalmente, en la quinta sección se exponen las conclusiones del trabajo.

2. El enfoque del desarrollo sustentable

El concepto de desarrollo sustentable, propuesto en 1987 a través del Informe Brundtland o "Nuestro Futuro Común", por la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), es conocido por vincular el desarrollo económico y social con la preservación del ambiente; al desarrollo sustentable se le conoció como aquél que permite satisfacer las necesidades presentes sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras. La prevalencia en el aspecto ambiental se exacerbó en varias publicaciones de divulgación, e incluso en estudios científicos, de modo que se llegó a interpretar casi como sinónimos al desarrollo sustentable y a la sustentabilidad ambiental.

No obstante, el Informe Brundtland explicaba varias de las razones ambientales que ejercen presión sobre los recursos naturales, y que hoy en día están todavía vigentes, por ejemplo, la deforestación, la emisión excesiva de sustancias tóxicas y gases industriales, vías inoportunas para la producción de energía, la destrucción de ecosistemas y la producción extractiva; pero además, en el Informe Brundtland se aclaró que desarrollo sustentable no sólo es preservación ambiental, sino que implica también otros aspectos de tipo económico, social, cultural y político, es decir, implica una nueva orientación del crecimiento económico, de la inversión y del desarrollo tecnológico, de la organización social, y el cambio en la disposición política que favorezca cambios en la estrategias para reducir la pobreza, la desigualdad y el deterioro ambiental.

En el escenario internacional se transitó de ese enfoque centrado en la protección del ambiente, hacia uno referente a la satisfacción de necesidades básicas, cuyo disfrute era considerado como condicionante para alcanzar el desarrollo humano, este cambio se hizo evidente con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM),

propuestos por la ONU en el año 2000 que fijaban metas a lograr para el año 2015; al mismo tiempo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) comenzó a impulsar el concepto de desarrollo humano, entendido como "la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses (...) implica ampliar las oportunidades para que cada persona pueda vivir una vida que valore."¹ Con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), también impulsados por el PNUD, se ampliaron las metas a lograr, ahora con antelación al año 2030, subrayando su contribución a la superación de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de forma sostenible.

Conceptualmente, lo que entendemos por necesidades básicas, nivel de vida y desarrollo humano, no es uniforme; en la visión de la ONU, con los ODM, el desarrollo humano se favorecía por ejemplo al: erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, y reducir enfermedades como el paludismo y el sida; sin embargo, el propio PNUD en su medición de desarrollo humano, sólo considera tres elementos: esperanza de vida, promedio de años de escolaridad y PIB per cápita. De acuerdo con Julio Boltvinik,² hacer referencia al nivel de vida como propósito de mejora, implica considerar solamente a los elementos económicos de las necesidades y capacidades humanas; las necesidades se cubren con bienes y servicios, pero también con relaciones sociales y con la realización de actividades; en su apreciación de Amartya Sen,³ Boltvinik sostiene que las

¹ Vid. PNUD, Informe Nacional de Desarrollo Humano, Guatemala. Desarrollo humano. Concepto, s/f. Disponible en: <http://desarrollohumano.org.gt/desarrollo-humano/concepto/> (última fecha de consulta: 28 de enero de 2019).

² Cfr. Julio Boltvinik, "Conceptos y medición de la pobreza. La necesidad de ampliar la mirada", *Papeles de Población*, vol. 9, núm. 38, octubre-diciembre 2003, pp. 9-25.

³ Cfr. Amartya Sen, "Capacidad y bienestar", en Martha Nussbaum y Amartya Sen (coords.), *La calidad de vida*, FCE, México, 1998, pp. 54-83.

necesidades humanas, a diferencia de los deseos, son siempre objetivas, su satisfacción implica superar tanto la carencia de recursos como la privación de las capacidades y realizaciones.⁴

Un concepto distinto que involucra a algunos países, entre ellos México, es el de "crecimiento verde", propuesto por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el año 2009, y cuyo propósito es "fomentar el crecimiento y el desarrollo económicos y al mismo tiempo asegurar que los bienes naturales continúen proporcionando los recursos y los servicios ambientales de los cuales depende nuestro bienestar", con lo cual la preservación ambiental es un medio para alcanzar el crecimiento y el desarrollo económico.⁵ Favorecer el crecimiento económico es, para algunos, como para la OCDE, *sine qua non* del desarrollo, aunque está documentado que este estilo de progreso solamente ha beneficiado a unos cuantos, generando pobreza e incrementando la desigualdad, por ejemplo, OXFAM subraya que solamente el 1% de la población más rica del mundo (62 personas) posee más riqueza que la mitad de la población más pobre del mundo, 3,600 millones de personas; además de que el 50% de la riqueza que se genera cada año se apropia por el 1% de la población más rica.⁶

Estos antecedentes son necesarios porque nos permiten entender por qué en México se ha transitado igualmente por esos conceptos asociados con el desarrollo sustentable, y de qué manera se han incorporado en la legislación federal y local, así como en los instrumentos de planeación. En el ámbito nacional, el Plan Nacional de Desarrollo, en su versión 2001-2006, consideró como uno de los criterios generales que debían regir a todos los programas de gobierno, el

⁴ Cfr. Julio Boltvinik, "Conceptos y métodos para el estudio de la pobreza", *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 5, mayo de 2003, pp. 404-409.

⁵ Cfr. OCDE, "Declaration on Green Growth, Adopted at the Meeting of the Council (MCM) at Ministerial Level on June 25, 2009", OCDE, 2009.

⁶ Oxfam, *Informe de OXFAM. Una economía al servicio del 1%*, OXFAM, 18 de enero de 2016. Disponible en: https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp210-economy-one-percent-tax-havens-180116-es_0.pdf

de la sustentabilidad ambiental (además de la inclusión, la competitividad y el desarrollo regional); en la siguiente versión, PND 2007-2012, se consideró como eje rector al "desarrollo humano sustentable"; específicamente en el PND se reconoce que se trata de "un proceso de ampliación de capacidades y libertades", pero que también "significa asegurar para los mexicanos de hoy la satisfacción de sus necesidades fundamentales tales como la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y la protección a sus derechos humanos",⁷ además, se consideró que la "sustentabilidad ambiental" debiera incluir objetivos y estrategias de acción para mejorar en los aspectos de: agua, bosques y selvas, biodiversidad, cambio climático, residuos peligrosos, e investigación y educación ambiental, entre otros; el PND 2007-2012, solamente consideró los tipos de vegetación señalados, y no menciona la diversidad biocultural. La última versión del PND considera que la "sustentabilidad ambiental" se expresa en: "Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo".⁸

En el marco legal, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) solamente se encuentra en dos ocasiones el término "desarrollo sustentable": a) En el artículo 2B, fracción VII, para referirse a que la Federación, las entidades federativas y los municipios deberán: "Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización";⁹ y b) En las facultades del Congreso de la Unión,

⁷ SEGOB, Plan de Desarrollo 2007-2012, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de mayo de 2012.

⁸ SEGOB, Plan de Desarrollo 2013-2018, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2013.

⁹ En este aspecto, habría que precisar que pueblos y comunidades indígenas sí cuentan con tecnologías de producción tanto para autoconsumo como para el mercado.

para expedir leyes "en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. Estas leyes establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la Federación, entidades federativas, Municipios y, en su caso, demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias".¹⁰

En consecuencia, el concepto de desarrollo sustentable está limitado en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en las distintas versiones del Plan Nacional de Desarrollo. Bell y Morse analizan ampliamente el significado de sustentabilidad y sus distintas interpretaciones, así como las principales propuestas para la construcción de indicadores que permitan evaluar los avances o retrocesos.¹¹ Además de que la sustentabilidad implica las dimensiones: ambiental, económica, social, cultural e institucional; hay factores que deben considerarse en la definición de programas con objetivos de sustentabilidad, por ejemplo, las condiciones de variedad y variabilidad, el estrés de los sistemas, la capacidad de resiliencia de los ecosistemas, los riesgos y la vulnerabilidad a la que se exponen los grupos de población, y la dimensión de escala en que deben sugerirse propuestas de cambio.

3. El desarrollo sustentable en la Constitución Política de la Ciudad de México

En la Constitución Política de la Ciudad de México, el tema del desarrollo sustentable es incorporado como una vía o forma de gestión para hacer efectivos los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales, políticos y civiles; y puntualiza con precisión cuáles son los instrumentos de planeación para hacer

¹⁰ CPEUM, artículo 73, XXIX-N.

¹¹ Simon Bell y Morse Stephen, *Sustainability Indicators. Measuring the Immeasurable?*, Earthscan, Reino Unido, 2008.

posible esa forma de desarrollo. En esencia, y a diferencia del marco normativo y de planeación tanto el nacional como de las entidades federativas, la Constitución Política de la Ciudad de México incorpora dos innovaciones sumamente relevantes: 1) La adopción de un nuevo concepto de "sustentabilidad", que se visualiza como un "enfoque de derechos", los elementos que permiten alcanzar la sustentabilidad, no son vistos de forma aislada como servicios que satisfacen necesidades, ni tienen el propósito de lograr el desarrollo ni el crecimiento económico, sino que considera a las personas como titulares de derechos; de hecho, en el Título Segundo se reconoce expresamente el derecho al "Desarrollo Sustentable", entendido como: "el derecho a participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales". 2) La introducción de mecanismos de gestión y planeación de ese desarrollo; mientras que en el artículo 5o. del Título Segundo, correspondiente a la Carta de Derechos, se especifica la creación del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México, el cual: "establecerá un sistema de indicadores de estos derechos que permitan fijar metas en el presupuesto anual y evaluar la garantía de su cumplimiento progresivo, tomando como base los niveles esenciales y alcanzados de satisfacción conforme a lo previsto por la ley", en el artículo 15, correspondiente al Título Tercero, se establece cuáles serán los instrumentos de planeación del desarrollo.

La estructura del Título Tercero de la Constitución Política de la Ciudad de México es la siguiente:

Artículo 15: De los instrumentos de planeación del desarrollo

Artículo 16: Ordenamiento territorial

- A. Medio ambiente
- B. Gestión sustentable del agua
- C. Regulación del suelo
- D. Desarrollo rural y agricultura urbana

- E. Vivienda
- F. Infraestructura física y tecnológica
- G. Espacio público y convivencia social
- H. Movilidad y accesibilidad
- I. Vulnerabilidad, resiliencia, prevención y mitigación de riesgos (incluye seguridad ciudadana)

Artículo 17: Bienestar social y economía distributiva

Artículo 18: Patrimonio de la Ciudad

- A. Patrimonio histórico, cultural, inmaterial y material, natural, rural y urbano territorial
- B. Patrimonio de la humanidad en la ciudad
- C. Del registro de la memoria oral histórica de la Ciudad de México

Artículo 19: Coordinación metropolitana y regional

Artículo 20: Ciudad global

Artículo 21: De la Hacienda Pública

A continuación, se destacan algunos otros elementos relevantes en el contenido del Título Tercero:

En primer término, destaca el artículo 15 referente a los instrumentos de planeación del desarrollo. En la primera sección, se considera la instauración de un Sistema de Planeación y Evaluación bajo el eje del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, y cuyos instrumentos son: "el Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México, el Programa General de Ordenamiento Territorial y los de cada alcaldía; el Programa de Gobierno de la Ciudad de México; los programas sectoriales, especiales e institucionales; los programas de gobierno de las alcaldías; y los programas parciales de las colonias, pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes".¹² El mismo artículo establece los plazos de

¹² CPCDMX, artículo 15, De los instrumentos de la planeación del desarrollo, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 5 de febrero de 2017, p. 25.

presentación y vigencia de cada uno de los planes y programas. Particularmente, destaca también que, en la estructura del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, se incluya la figura del Consejo Ciudadano con atribuciones de consulta, formulación de propuestas de política pública y verificación de progresividad de derechos.

Otro aspecto que debe destacarse es que, en el artículo 16, correspondiente al ordenamiento territorial, se incluyen elementos referentes a: infraestructura física y tecnológica, espacio público y convivencia social, y movilidad y accesibilidad. La gestión de éstos permite, entre otros, el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y a la protesta social, al espacio público, y a la seguridad ciudadana y prevención del delito.

En el Título Segundo, particularmente, en el artículo 7o. se reconoce el derecho a la libertad de expresión y en particular, el de la protesta social, el cual: "es un derecho individual y colectivo, que se ejercerá de manera pacífica sin afectar derechos de terceros. Las autoridades adoptarán protocolos de actuación en manifestaciones conforme a parámetros internacionales dirigidos a la protección de las personas en el ejercicio de este derecho, sin vulnerar otros derechos. Queda prohibida la criminalización de la protesta social y la manifestación pública."

Asimismo, el artículo 13 reconoce el derecho al espacio público:

1. Los espacios públicos son bienes comunes. Tienen una función política, social, educativa, cultural, lúdica y recreativa. Las personas tienen derecho a usar, disfrutar y aprovechar todos los espacios públicos para la convivencia pacífica y el ejercicio de las libertades políticas y sociales reconocidas por esta Constitución, de conformidad con lo previsto por la ley.
2. Las autoridades de la Ciudad garantizarán el carácter colectivo, comunitario y participativo de los espacios públicos y promoverán su creación y regeneración en condiciones de calidad, de igualdad, de inclusión, accesibilidad y

diseño universal, así como de apertura y de seguridad que favorezcan la construcción de la ciudadanía y eviten su privatización.

El artículo 14 reconoce el derecho a la seguridad ciudadana y a la prevención de la violencia y del delito: "Toda persona tiene derecho a la convivencia pacífica y solidaria, a la seguridad ciudadana y a vivir libre de amenazas generadas por el ejercicio de las violencias y los delitos. Las autoridades elaborarán políticas públicas de prevención y no violencia, así como de una cultura de paz, para brindar protección y seguridad a las personas frente a riesgos y amenazas."

La inclusión de estos tres derechos en la Constitución Política de la Ciudad de México la distinguen también del marco normativo nacional y de las entidades federativas, si bien los citados artículos 7o., 13 y 14 corresponden a la Carta de Derechos, la definición de esquemas de planeación para que éstos sean posibles corresponde al Título Tercero. Es importante resaltar que los derechos a la protesta social, al espacio público y a la seguridad ciudadana y a la prevención de la violencia y del delito, se vinculan con el tema de la sustentabilidad por los retos de planeación en infraestructura pública, así como en la generación de acciones que contribuyan al bienestar social y la reducción de riesgos potenciales asociados con problemas económicos, sociales y demográficos.

Un tercer aspecto que convendría subrayar es que el único artículo del Título Tercero que fue impugnado y aceptado para su discusión por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) fue el 18, referente al patrimonio de la Ciudad; la Procuraduría General de la República (PGR) promovió una acción de inconstitucionalidad debido a que algunos contenidos no eran acordes con la Carta Magna federal, específicamente señaló que: "la obligación de (i) llevar el registro y catalogación del patrimonio de la Ciudad y (ii) la preservación de monumentos, zonas, paisajes y rutas culturales y conjuntos arqueológicos, artísticos, históricos y paleontológicos que se encuentren en la Ciudad" es facultad del Congreso de la Unión. De acuerdo con la resolución por el Pleno de la Corte del 23 de

agosto de 2018, el Congreso de la Unión tiene facultades exclusivas para legislar solamente en el caso de monumentos artísticos e históricos cuya conservación sea de interés nacional, y "los vestigios o restos fósiles o monumentos arqueológicos que son siempre bienes propiedad de la Nación"; por lo tanto, la Ciudad de México sí puede proteger o conservar los bienes o monumentos artísticos e históricos que no revisten interés nacional, y para ello puede emitir la legislación o regulación conveniente; sin embargo, son inválidas las atribuciones contenidas en el referido artículo 18 respecto a los monumentos arqueológicos y paleontológicos.¹³

El último aspecto que interesa resaltar en cuanto al contenido del Título Tercero es su asociación con otros conceptos como el "derecho a la ciudad" y "ciudad sostenible". El artículo 12 de la Constitución establece el derecho a la ciudad "que consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al ambiente. El derecho a la ciudad es un derecho colectivo que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática y asegura la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de bienes públicos con la participación de la ciudadanía". Ziccardi considera el derecho a la ciudad como un llamado de renovación a la revisión de las políticas como se construyen las ciudades,¹⁴ en el sentido de que deben rescatarse los derechos colectivos a decidir sobre el uso de los espacios públicos, pero además, éstos deben ser funcionales para las necesidades de la población y deben permitir contrarrestar las políticas mercantilistas de apropiación de los espacios que han conducido a la desigualdad y segregación. En el mismo sentido, Borja resalta

¹³ Cfr. Ernesto David Orozco Rivera, "Las impugnaciones a la Constitución Política de la Ciudad de México", *Temas Estratégicos* 46, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México, junio 2017. Y SCJN, "Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación celebrada el jueves 23 de agosto de 2018".

¹⁴ Vid. Alicia Ziccardi, "El derecho a la Ciudad", *Megafón*, CLACSO, núm. 9/1, noviembre de 2016.

la intervención de las comunidades para la revalorización del espacio público, en particular, subraya la necesidad de la participación ciudadana en la administración y gestión de las ciudades, como forma de democratizar el espacio;¹⁵ esta concepción se asocia con la nueva generación de políticas públicas construidas desde abajo, en las que la identificación de las principales problemáticas, la planeación de mecanismos de solución y la evaluación de los distintos programas es definida principalmente por la población interesada.

Desde otra perspectiva, el Banco Interamericano de Desarrollo ha propuesto métodos de gestión para las ciudades emergentes y sostenibles; desde su visión, para que las ciudades sean sostenibles requieren de una planeación conjunta entre todos los actores involucrados en la que se defina la priorización de objetivos, los mecanismos de financiamiento público o privado, y un sistema de monitoreo ciudadano de los progresos alcanzados.¹⁶ Asimismo, considera prioritario innovar en herramientas concretas que apoyen a la planeación.¹⁷

Ahora bien, si se parte de los aspectos que debe incluir el desarrollo sustentable de acuerdo con el Informe Brundtland de 1987, se encuentra que, en su mayoría, son aplicables a las condiciones de la Ciudad de México, por ejemplo, en el aspecto ambiental, no se cuenta con las condiciones de biodiversidad propias de espacios naturales, pero sí deben preservarse y mejorarse los espacios con los que se cuentan, además de que son evidentes las presiones ambientales como son requerimientos de agua, emisión de sustancias tóxicas, gestión de

¹⁵ Cfr. Jordi Borja, "Espacio público y espacio político", en Lucía Dammert (ed.), *Seguridad y ciudadanía: experiencia y desafíos*, Municipalidad de Valparaíso, Chile, 2004, pp. 18-58. Y Jordi Borja, "Seguridad, espacio público y participación ciudadana". Documento de trabajo, UOC, 2014.

¹⁶ Vid. BID, *Guía Metodológica. Iniciativa ciudades emergentes y sostenibles*, 3a. ed., BID, s.l., 2016.

¹⁷ Por ejemplo, el "*dashboard* urbano" o plataforma urbana, que permitiría monitorear constantemente el desempeño de las distintas zonas de la ciudad, una "calculadora de infraestructura urbana" con la que sería posible medir la concentración o dispersión de la población y la necesidad de servicios y espacios públicos, o "concursos de innovación ciudadana"; de sus propuestas, el BID ha impulsado programas piloto en distintos países.

residuos, y la contaminación del aire. Pero además, como se indica en el Informe Brundtland, para alcanzar el estilo de desarrollo deseado, se requiere reorientar el sentido de la inversión, del desarrollo tecnológico, el uso de recursos energéticos, la producción y los insumos y procesos que intervienen es ésta.

4. Retos de gestión y planeación del desarrollo sustentable en la Ciudad de México

De acuerdo con la Comisión de Desarrollo Sostenible y Planeación Democrática de la Asamblea Constituyente, la gestión pública debe respaldarse en una visión estratégica de largo plazo y de forma que se promueva la más amplia participación ciudadana, así como la transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación del desempeño en las instancias públicas.

Esta Comisión consideró como retos del desarrollo sustentable contar con un organismo rector de la planeación que permita: generar la información necesaria para la identificación de los problemas públicos; definir las relaciones interinstitucionales y abordar las problemáticas desde una visión multidisciplinaria; asignar de forma eficiente y transparente los recursos públicos; mejorar los instrumentos de planeación; y mejorar la evaluación del desempeño de las instancias del gobierno.

A partir del contenido y propósito del Título Tercero, pueden considerarse los siguientes retos de gestión y planeación:

1. La vinculación formal y real entre los diferentes instrumentos de planeación. En principio, se establece que el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva establece los propósitos, criterios y mecanismos del sistema de planeación, que además elaborará el Plan General de Desarrollo de la Ciudad, el cual luego de presentarse al Congreso local, deberá aprobarse en un periodo no mayor de seis meses, este Plan tendrá vigencia de 20 años, aunque es susceptible de modi-

ficaciones. Es importante destacar que: "El Plan General de Desarrollo de la Ciudad es el instrumento al que se sujetarán los planes, programas, políticas y proyectos públicos; la programación y ejecución presupuestal incorporará sus objetivos, estrategias y metas";¹⁸ sin embargo, los otros instrumentos de planeación que deben supeditarse a este Plan General, deben presentarse con antelación a que quede aprobado (concretamente, el Programa de Gobierno de la Ciudad de México y los programas de gobierno de las alcaldías se presentarán para su aprobación a los tres meses de iniciar la nueva administración).

Un aspecto también crítico es que el Plan General de Desarrollo tenga una vigencia de 20 años, si bien, una de las críticas generalizada hacia las políticas públicas es que éstas solamente se conciben para el corto plazo y muchos programas que se perciben favorables se cancelan por el término del gobierno en turno, en este caso, puede resultar excesivo el periodo de vigencia porque no corresponde con las continuas transformaciones que ocurren en la Ciudad; se tendría un instrumento inercial para una Ciudad en constante cambio. Podría ser muy útil que este Plan fuera un instrumento referencial que permitiera incorporar las modificaciones requeridas con base en diagnósticos periódicos del contexto de la Ciudad.

2. La identificación de mecanismos que permitan lograr la coordinación efectiva de acciones con los gobiernos de la Zona Metropolitana y con las alcaldías de la Ciudad de México. En el artículo 15 solamente se señala como una función del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva su participación en "la integración de instrumentos de planeación para la Zona Metropolitana del Valle de México"; esto es especialmente útil ante temas asociados con transporte, movilidad, vivienda, servicios públicos, ambiente y seguridad (pública y ciudadana).

¹⁸ CPCDMX, Artículo 15, fracción B.

3. La inclusión en los instrumentos de planeación de criterios transversales, como son: transparencia y rendición de cuentas, participación ciudadana y equidad de género. Asimismo, es imperativo atender las recomendaciones de organismos especializados en materia de derechos humanos como la CNDH y la CDHDF, OACNUDH, especialmente en temas de controversia, como son los derechos al agua, al espacio público, a la protesta social y a la seguridad ciudadana. La incorporación de estos criterios está encaminada a asegurar condiciones para que sea viable el ejercicio de los derechos humanos contenidos en la Carta de Derechos.

4. La necesidad de incluir el derecho a la biodiversidad y, especialmente, el derecho a decidir sobre el territorio, sobre todo en el caso de los pueblos originarios de la Ciudad de México; esto último también puede avanzarse con la formulación de instrumentos de participación.

5. De los instrumentos de planeación incluidos en el Título Tercero, será relevante que contengan estrategias claras de prevención y control de los riesgos potenciales que continuamente se perciben en la Ciudad: por un lado, los derivados de fenómenos naturales como inundaciones, deslaves y afectaciones por sismos; otros asociados a la prestación de servicios públicos: transporte, seguridad, infraestructura hidráulica, drenaje, movilidad, asentamientos irregulares, atención a la ciudadanía; y otros más, vinculados a la dinámica económica y social: uso del territorio y del espacio público, comercio informal, fragmentación, polarización y gentrificación de distintas zonas en la Ciudad. Es conveniente, además, generar estrategias para promover la descentralización de la Ciudad, lo que puede favorecerse mediante el mejoramiento de las condiciones de vida, calidad de los espacios públicos, infraestructura y servicios disponibles en las distintas demarcaciones, es decir, reducir las desigualdades en el territorio que por ahora son claramente visibles.

6. En la gestión, es prioritario instrumentar distintos mecanismos de financiamiento, tanto públicos como privados, o en asociación pública-privada. Una de las dificultades de la administración pública en México, tanto a nivel federal como local, es precisamente el destino de los recursos públicos que en más del 80% se destinan a gasto corriente y, solamente, el 20% a gasto de inversión. Muchos proyectos potencialmente exitosos pueden resultar en fracaso si no se cuenta con la continuidad en los recursos para su financiamiento: condición necesaria para la sustentabilidad de las ciudades; la adecuada distribución de recursos también es condición para fortalecer las capacidades técnicas y administrativas de las regiones, en nuestro caso, de las alcaldías.¹⁹

7. Si bien, como parte de las funciones del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva se establece la definición de un sistema de indicadores para evaluar el "cumplimiento progresivo en materia de derechos humanos",²⁰ es importante que la evaluación se realice más allá de la forma tradicional. Comúnmente, la Administración Pública federal se basa en la sugerencia de algunos organismos internacionales que promueven la metodología del marco lógico, y en cierta forma hay alusión a esto en el artículo 15, cuando se indica que deben definirse con precisión "los resultados esperados, los objetivos, estrategias, indicadores, metas y plazos", lo que requeriríamos es mejorar los indicadores tradicionales que son solamente cuantitativos respecto a la ejecución de un programa (por ejemplo, cuando el indicador solamente cuantifica el número de personas beneficiadas o el número de apoyos otorgados) y en su lugar, innovar en la construcción de indicadores de impacto, que realmente muestren si las políticas públicas implementadas lograron un cambio en la calidad de vida de la población. Los indicadores deben permitir también evaluar todas las dimensiones que abarca la sustentabilidad y todas las escalas, así como permitir monitorear los cambios

¹⁹ Roberto Eibenschutz, "Instrumentación para la gestión de proyectos urbanos estratégicos", *Tiempo Laberinto*, 2005, pp. 11-14.

²⁰ CPCDMX, Art. 15, fracción D3.

positivos o negativos que se susciten.²¹ Asimismo, es necesario hacer transparente la información relativa a las acciones emprendidas en desarrollo sustentable y los recursos públicos destinados a este propósito.

Conclusiones

En este trabajo se han examinado las características que definen el concepto de desarrollo sustentable incluido en la Constitución Política de la Ciudad de México, particularmente se resaltaron cuáles pueden considerarse los elementos innovadores que distinguen el contenido del Título Tercero, entre los que resaltan tanto el enfoque de derechos humanos, personales y colectivos, como la definición de instrumentos de planeación del desarrollo. Asimismo, se resaltaron algunos de los derechos que se especifican en el Título Segundo, pero que pueden vincularse con la sustentabilidad principalmente a través del uso del espacio público, las condiciones de vulnerabilidad y los riesgos potenciales propiciados por condiciones naturales y las actividades humanas.

También se plantearon algunos de los retos previsibles de gestión y planeación que deberán abordarse para hacer efectivo el enfoque de derechos humanos, eje de esta Constitución. Si bien no es imperioso incluir especificidades de los mecanismos de planeación, sí es conveniente tener presente lo que se espera de ellos, porque de lo contrario, podría tenerse una Constitución Política de vanguardia, pero una gestión deficiente que no alcance a satisfacer las expectativas fijadas.

Particularmente habría que resaltar que, si bien tenemos una Constitución de vanguardia, quedaron sin incluirse aspectos necesarios como los referentes al

²¹ Cfr. Omar Masera, Marta Astier y Santiago López Ridaur, *Sustentabilidad y manejo de recursos naturales. El marco de evaluación MESMIS*, Grupo interdisciplinario de Tecnología rural apropiada, Mundiprensa, México, 1999.

patrimonio biocultural o el derecho a decidir sobre el territorio en el caso de los pueblos originarios de la Ciudad de México. Los retos de gestión y planeación que oriente el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva son varios y entre éstos, debe mantenerse una visión amplia del concepto de desarrollo sustentable, que efectivamente incida tanto el tema ambiental, como también los económicos, sociales y culturales; donde se instrumenten medios de seguimiento y evaluación; y con los que se logre la inclusión, se reduzcan las desigualdades y se promueva el ejercicio efectivo de los derechos humanos.

Fuentes

Bibliografía

BID, *Guía Metodológica. Iniciativa ciudades emergentes y sostenibles*, 3a. ed., BID, s.l., 2016.

BELL, Simon y STEPHEN Morse, *Sustainability Indicators. Measuring the Immeasurable?*, Earthscan, Reino Unido, 2008.

BORJA, Jordi, "Espacio público y espacio político", en DAMMERT, Lucía (ed.), *Seguridad y ciudadanía: experiencia y desafíos*, Municipalidad de Valparaíso, Chile, 2004, pp. 18-58.

BORJA, Jordi, "Seguridad, espacio público y participación ciudadana". Documento de trabajo, UOC, 2014.

CDHDF, *Manifestación, movilidad y derechos humanos: una propuesta de aproximación desde los estándares internacionales*, CDHDF, México, 2013.

MASERA, Omar, ASTIER, Marta y Santiago LÓPEZ Ridaur, *Sustentabilidad y manejo de recursos naturales. El marco de evaluación MESMIS*, Grupo interdisciplinario de Tecnología rural apropiada, Mundiprensa, México, 1999.

ORTIZ de Urbina, Iñigo y PONCE, Juli (coords.), *Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo. Diez textos fundamentales del panorama internacional*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Diputació de Barcelona, España, 2008.

SEN, Amartya, "Capacidad y bienestar", en NUSSBAUM, Martha y Amartya SEN (coords.), *La calidad de vida*, FCE, México, 1998, pp. 54-83.

Hemerografía

BOLTVINIK, Julio, "Conceptos y medición de la pobreza. La necesidad de ampliar la mirada", *Papeles de población*, vol. 9, núm. 38, octubre-diciembre 2003, pp. 9-25.

_____, "Conceptos y métodos para el estudio de la pobreza", *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 5, mayo de 2003, pp. 404-409.

EIBENSCHUTZ, Roberto, "Instrumentación para la gestión de proyectos urbanos estratégicos", *Tiempo Laberinto*, 2005, pp. 11-14.

OROZCO Rivera, Ernesto David, "Las impugnaciones a la Constitución Política de la Ciudad de México", *Temas Estratégicos 46*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México, junio 2017.

OCDE, Declaration on Green Growth, Adopted at the Meeting of the Council (MCM) at Ministerial Level on June 25, 2009, OCDE, 2009.

ONU, Informe de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo. Nuestro futuro común, ONU, 4 de agosto de 1987.

OXFAM, Informe de OXFAM. Una economía al servicio del 1%, OXFAM, 18 de enero de 2016.

PNUD, Informe Nacional de Desarrollo Humano, Guatemala. Desarrollo humano. Concepto. Disponible en: <http://desarrollohumano.org.gt/desarrollo-humano/concepto/> (última fecha de consulta: 28 de enero de 2019).

SEGOB, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de mayo de 2001.

SEGOB, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, *Diario Oficial de la Federación*, México, 31 de mayo de 2012.

SEGOB, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2013.

ZICCARDI, Alicia, "El derecho a la ciudad", *Megafón*, CLACSO, núm. 9/1, noviembre de 2016.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de julio de 2015 (última versión), México.

Constitución política de la Ciudad de México, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 5 de febrero de 2017.

Páginas electrónicas consultadas

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

<https://www.cidh.oas.org/annualrep/>

Instituto Electoral de la Ciudad de México

<http://www.iecm.mx/>

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas

<http://www.ohchr.org/SP/AboutUs/Pages/WhoWeAre.aspx>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

<http://www.mx.undp.org/>

EL JUICIO DE PROTECCIÓN EFECTIVA
DE DERECHOS EN LA CONSTITUCIÓN
DE LA CDMX: SOMBRAS DEL JUICIO DE AMPARO
*THE EFFECTIVE PROTECTION OF RIGHTS JUDGMENT
IN THE POLITICAL CONSTITUTION OF MEXICO CITY:
SHADES OF THE WRIT OF AMPARO*

César Enrique Olmedo Piña*

Artículo dictaminado en doble ciego

Resumen

El 5 de febrero de 2017 se publicó en *el Diario Oficial de la Federación* la Constitución Política de la Ciudad de México. En ella se contempla un juicio sumario para la protección de derechos humanos reconocidos en la propia Constitución local, que deberá ser resuelto por Jueces de Tutela especializados en derechos humanos. Sin embargo, el juicio de amparo federal procede contra los mismos actos, y defiende los mismos derechos, que este nuevo juicio local. Razón por la cual en estas líneas se indaga si el juicio nuevo tiene alguna utilidad práctica en la protección de derechos humanos de fuente local, habida cuenta de que el amparo tiene un ámbito de protección mayor. La reflexión final apunta a una mayor comprensión del parámetro de regularidad

* Socio del despacho Ignacio Burgoa Orihuela. Licenciado en Derecho por la Universidad La Salle y Maestro en Derecho Procesal Constitucional por la Universidad Panamericana. Profesor de amparo en la Universidad Iberoamericana y en la Universidad Anáhuac México.

constitucional (local y nacional) y a un replanteamiento del juicio de amparo directo e indirecto.

Palabras clave: Juicio de amparo, Constitución, México, Derecho procesal.

Abstract

On February 5th, 2017, the Political Constitution of Mexico City was published in the Federal Official Gazette. It provides a summary judgement for the protection of human rights recognized in the local constitution, which must be resolved by human rights-specialized guardianship judges. However, the *Juicio de Amparo* –a federal constitutional trial– proceeds against the same acts, and defends the same rights that this new local judgement. Reason why these lines are intended to investigate whether the new trial has any practical usefulness in the protection of human rights of local source, given that the *Juicio de Amparo* protection has a greater scope. The final reflection points to a greater understanding of the parameter of constitutional regularity (local and national) and a rethinking of the *Juicio de Amparo* –which may be direct or indirect–.

Keywords: Writ of Amparo, Constitution, Mexico, Procedural law.

1. Introducción: la Constitución de la Ciudad de México y el Derecho Procesal Constitucional Local

Las constituciones modernas contienen, al menos desde el célebre artículo 16 de la Declaración Francesa,¹ "una garantía de los derechos y una división de poderes". Pero junto con estos dos elementos, que típicamente se han identificado como parte dogmática y orgánica de una constitución, debe tomarse en cuenta otro: la llamada garantía jurisdiccional de la constitución.

¹ Para un mayor estudio sobre esta importante declaración de derechos, *cfr.* Soberanes Fernández José Luis, "Sobre el origen de las declaraciones de derechos humanos", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2009.

La garantía jurisdiccional de la constitución es justamente el proceso (o los procesos) de carácter jurisdiccional –léase, resuelto por jueces– que la misma constitución posee para su defensa.² Es decir, la técnica jurídica en que el orden constitucional –y todo lo que eso implica– se restablece una vez que ha sido violentado o alterado por los poderes públicos. Dicho de una forma más simple: la constitución reconoce un catálogo de derechos para las personas –derechos oponibles frente a autoridades y, en algunos casos, frente a otras personas–³ y establece las reglas de coordinación y operación entre los poderes. Pero cuando alguno de estos poderes actúa en contra de estos derechos reconocidos para las personas, o bien actúa invadiendo la competencia de otro poder, actívase ésta "garantía jurisdiccional de la constitución"; para que sea un Juez, normalmente del más alto nivel en la jerarquía de las autoridades judiciales, el que previo estudio de los agravios hechos valer, resuelva y repare el orden constitucional.

La Constitución Política de la Ciudad de México (en adelante CPCDMX) no fue ajena a esta institución de garantía referida. En su artículo 36, con el título "Control Constitucional Local", prevé la existencia de una Sala Constitucional, su integración, competencia, y la legitimidad de los actores que podrán acudir a ella mediante los distintos procesos constitucionales ahí establecidos, como son la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad locales.

En estos procesos constitucionales-locales, anotado en el numeral 3, apartado B de ese artículo 36, se prevé un juicio de "acción de protección efectiva de

² Vale la pena agregar que la garantía jurisdiccional no es la única manera de proteger la constitución. Existen otros mecanismos que son de naturaleza no jurisdiccional y que sirven para ello. El mejor planteamiento al respecto se encuentra en la obra de Héctor Fix-Zamudio, *"Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento Mexicano"*, Porrúa, México, 2005. No obstante, la génesis de la llamada "Garantía Jurisdiccional de la Constitución" se encuentra en el célebre artículo de Kelsen que lleva el mismo nombre, publicado en 1928. Vid. *"La garantía jurisdiccional de la constitución"*, traducción de Rolando Tamayo y Salmorán, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1974.

³ Para una mayor aproximación al tema de la llamada "eficacia horizontal de los derechos fundamentales", cfr. Mijangos y González Javier, *"Derechos fundamentales en las relaciones frente a particulares"*, Porrúa, México, 2007; y muy recientemente, la obra coordinada por Fernando Silva García: *"Garantismo Judicial, Derechos humanos frente a particulares"*, Porrúa, México, 2018.

derechos" (en adelante JPED); mismo que procederá "para reclamar la violación a los derechos previstos en esta Constitución". Procedencia que enmarca de inmediato la pregunta que guiará el presente estudio: si ya existe en el sistema jurídico mexicano un juicio para la defensa de los derechos (el juicio de amparo, desde luego) entonces, ¿para qué sirve este juicio local? ¿Tendría alguna ventaja su promoción, tomando en cuenta que, (i) el amparo *indirecto* procede contra los mismos actos y protege los mismos derechos; y que (ii) de todos modos, contra las resoluciones definitivas que se dicten en la substanciación de este juicio local por la Sala Constitucional local, procederá el amparo *directo*?

Para contestar dichos cuestionamientos se revisará la procedencia y desenvolvimiento procesal de este juicio local, tal como aparece en la Constitución de la CDMX y en la ley que lo reglamenta. Luego de esta descripción operativa, haremos una comparación con el juicio de amparo federal para determinar si, entonces, aquél presenta alguna ventaja sobre éste.

Vale la pena aclarar, por cierto, que los temas relacionados con el federalismo judicial que inevitablemente se presentan en los cuestionamientos abordados en este artículo, no son objeto central para el mismo. Existe una vasta literatura sobre el tema⁴ y el tratamiento de la misma se centra en los diseños del Estado federal con relación a la justicia local, o a la estructura de las salas o tribunales constitucionales locales.

Aquí no interesa dicho enfoque, sino el relativo a los derechos humanos que pueden ser defendidos en cada instancia; es decir, el análisis referido a *la fuente* de las normas que contienen derechos fundamentales y cómo esa fuente se relaciona con la *vía procesal* adecuada para defenderlos; *pues de ello deriva, precisamente, la procedencia de uno y otro juicio de protección*. De manera que

⁴ Sólo por mencionar dos de las obras más importantes: César Iván Reyes Astudillo *Derecho Procesal Constitucional Local*, Porrúa, México, 2017 y Manuel González Oropeza y Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coords.), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, Porrúa, México, 2006.

como se lee, existe una conexión necesaria entre la fuente normativa de los derechos y su garantía de protección; situación que nos lleva a decir preliminarmente que cuestión problemática reside en que no parece existir mucha diferencia entre *el contenido normativo* de un derecho y otro, tan sólo porque cambia su fuente (o sea el órgano que lo crea), y mucho menos cuando el Tribunal Pleno ha establecido que los derechos humanos no se relacionan entre sí en términos jerárquicos.⁵

En ese sentido, el objeto de estas líneas se encuentra inserto en la disciplina nombrada por primera vez por Niceto Alcalá-Zamora y Castillo como "Derecho Procesal Constitucional" y posteriormente desarrollada por la célebre tesis de licenciatura en derecho del maestro Fix-Zamudio;⁶ más específicamente, tratamos aquí la vertiente local del derecho procesal constitucional, pues así considerada "comprende el estudio de los distintos instrumentos encaminados a proteger ya no las constituciones federales o nacionales, sino los ordenamientos, constituciones o estatutos de los estados, provincias o comunidades autónomas".⁷

2. El juicio de protección efectiva de derechos en la CPCDMX

En el artículo 36 de la CPCDMX se encuentra el capítulo relativo al "Control constitucional local". En el apartado B, sub-numeral 3o, se lee que la acción de

⁵ Nos referimos a la ya muy conocida contradicción de tesis 293/2011, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte. Concretamente es en la jurisprudencia 20/2014 emitida al resolver uno de los dos puntos de la contradicción referida, en la que se dice *no existir relación jerárquica entre las fuente que contienen derechos humanos*. Al respecto, el trabajo de César Iván Reyes Astudillo, resulta muy valioso para dar cuenta del origen y desarrollo de esta contradicción de tesis. *Cfr. "El Bloque y el Parámetro de constitucionalidad en México"*, Tirant Lo Blanch, México, 2015.

⁶ *"La garantía jurisdiccional de la Constitución Mexicana. Ensayo de una estructuración procesal del amparo"*, Porrúa, México, 2015.

⁷ Ferrer Mac-Gregor Eduardo, *"La nueva sala constitucional del estado de Veracruz"*, en *Derecho Procesal constitucional*, tomo IV, Porrúa, México, 2006, p. 3779.

protección efectiva de derechos será competencia de unos jueces denominados "Jueces de Tutela de derechos humanos", por lo que la jurisdicción de este tipo de juicios necesariamente tendrá que ser especializada y orientada a un profundo conocimiento de los derechos fundamentales en clave normativa, pues el ámbito normativo –y no sólo discursivo, social o político⁸– de los derechos humanos es el que se ha expandido considerablemente en los últimos años, y vale decir, extendido y complicado tanto que los puntos de encuentro con la filosofía moral se han hecho cada vez más constantes.⁹

Hace sentido entonces el inciso g) del mismo artículo 36B, sub-número 3: "*el Consejo de la Judicatura a través de acuerdos generales, establecerá juzgados de tutela en las demarcaciones territoriales*". De manera que un siguiente dato es el órgano que resolverá este juicio local: Jueces de tutela, establecidos mediante los acuerdos que el Consejo de la Judicatura Local establezca para tales efectos.

2.1. Procedencia: el bloque y el parámetro de control de regularidad local

Para contestar a la pregunta sobre la procedencia del JPED previsto en la Constitución capitalina, es necesario detenerse y esclarecer uno de los temas más modernos del constitucionalismo actual, relativo a la creación de un *bloque de constitucionalidad* como idea moderna de la antigua supremacía constitucional.

⁸ El uso político de los derechos humanos, si bien es un tema recurrente, no siempre es abordado con rigor ni sistematización. En ese sentido, un planteamiento original se encuentra en Carreón Perea Manuel Jorge, en "*El uso político de los Derechos Humanos*", Ubijus, México, 2016.

⁹ Como ejemplo de la cada vez más constante relación entre los derechos humanos y la filosofía moral, véase el AR 237/2014, resuelto por la Primera Sala de la SCJN, en que se otorga el amparo a un grupo de personas para consumir marihuana con fines lúdicos. Más allá del argumento sobre la restricción innecesaria al libre desarrollo de la personalidad, la sentencia se apoya en la filosofía moral de Carlos Santiago Nino, quien a su vez retoma ideas Kantianas sobre la autonomía moral.

En ese sentido dividiremos la procedencia del JPED atendiendo primero al tipo de derechos –violaciones normativas– que pueden hacerse valer en él, y luego al tipo de autoridades respecto de las cuales provienen esas violaciones.

2.1.1. Violaciones a derechos reconocidos en la Constitución de la CDMX

¿Qué conocerán los Jueces de tutela? Conocerán de violaciones a los derechos previstos en la Constitución local, porque esta es la procedencia de la acción. Pero atentos aquí, porque podría sugerirse que los derechos previstos en la Constitución local son sólo los enumerados en su propio catálogo. Sin embargo no es así, porque dicho catálogo se extiende aún más, pues en el **artículo 4A, numeral 1**, se lee que: "En la Ciudad de México las personas gozan de todos los derechos reconocidos en la Constitución General, los tratados internacionales, la propia Constitución local, y en las normas generales y normas locales. [Y que] *Los derechos humanos en su conjunto, conforman el parámetro de regularidad constitucional local*" (cursivas propias).

De esta forma, si se atiende a esa redacción tal como se transcribió –que sobre todo en la última parte dice que los derechos humanos en su conjunto, configuran un parámetro de regularidad constitucional local a favor de los habitantes de la CDMX–, entonces ¿el JPED procedería contra actos que violen los derechos reconocidos *en todas* esas fuentes?

La respuesta, en un primer momento, tendría que ser positiva, pues así fue redactado el artículo al crear el denominado "parámetro de regularidad constitucional local"; es decir, la creación de un conjunto de derechos humanos reconocidos en la Constitución General de la República, en los Tratados Internacionales, y en las normas generales y locales, que sirven de marco para los jueces capitalinos en su tarea de enjuiciamiento sobre los actos y normas generales sometidos a su jurisdicción.

Sin embargo, en la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas¹⁰, el Pleno de la SCJN invalidó la última porción normativa de este artículo, argumentando:

770. Sin embargo, estimamos que la segunda parte del artículo 4, apartado A, numeral 1, impugnado, que establece que "[/]los derechos humanos, en su conjunto, conforman el parámetro de regularidad constitucional local" sí es inconstitucional pues, como hemos sostenido a lo largo de nuestra doctrina jurisprudencial, el parámetro de regularidad constitucional únicamente está constituido por las normas de derechos humanos reconocidas en la Constitución Federal y los tratados internacionales de los que México es parte y las entidades federativas, incluida la Ciudad de México, no son competentes para referirse a él de una manera distinta a la concebida por el Poder Constituyente Nacional.

Es decir, el criterio de la mayoría de Ministros entiende que el rótulo "parámetro de regularidad constitucional" no es disponible para las entidades federativas y por ello no pueden usarlo ni reglamentarlo. Si el JPED tutelara jurisdiccionalmente todos los derechos, reconocidos en todas las fuentes mencionadas en el artículo 4o. citado, habría una especie de absorción del orden jurídico nacional en el orden jurídico local; y ello, no es constitucionalmente posible.

Sin embargo, la Corte hace una diferencia entre "parámetro de regularidad constitucional" y "ejercicio de control constitucional", alejándose de lo que en estricta doctrina tendría que ser la diferencia entre "bloque de constitucionalidad" y "parámetro de regularidad constitucional"; por lo que conviene hacer una necesaria precisión de conceptos para no caer en errores técnicos, y posteriormente operativos. Echemos mano de un ejemplo.

¹⁰ El engrose definitivo de esta acción fue publicada en el DOF el 25 de abril de 2019. Todas las referencias hechas a este proceso constitucional serán de esa versión oficial. Las acciones acumuladas fueron la 16, 18 y 19 todas del 2017, al ser parte de una serie de impugnaciones de diversos órganos del Estado Mexicano en contra de la Constitución capitalina.

Un profesor de derecho va a dar una clase en la que tiene que evaluar distintos aspectos del aprendizaje de los alumnos. Cuando el profesor ingresa a la Universidad, la Dirección de Capacitación le da un curso de metodologías del aprendizaje y le indica que tiene a su alcance un *conjunto de recursos metodológicos muy amplio*, que le servirán para evaluar los aspectos y competencias respectivas de su materia y por ende las habilidades de sus estudiantes relacionadas con esa materia.

Así, le indican que cuenta con estudios de caso, lecturas, exámenes orales, exámenes de opción múltiple, videos, exámenes abiertos, mapas conceptuales y lluvia de ideas para evaluar a los alumnos. Todas estas herramientas en su conjunto, *conforman un bloque, un grupo de metodologías*. Pero el profesor no las utiliza todas al mismo tiempo, ni todas indistintamente. Cada una de ellas persigue objetivos diferentes, porque cada una se hizo para una enseñar y evaluar una habilidad del estudiante en particular. Así si el profesor quiere evaluar la habilidad de expresión verbal del estudiante, no usará exámenes abiertos, porque con los exámenes abiertos no se evalúa expresión verbal, ya que no son idóneos para ello. En cambio usará un examen oral o una lluvia de ideas, porque estas herramientas son aptas para saber cómo se expresa su alumno verbalmente.

Siguiendo el ejemplo, el profesor llega al salón y les dice: "mis criterios, mis *parámetros de evaluación*, para calificarlos en el semestre, son un examen oral, la participación en clase con lecturas y un estudio de caso". Cada uno de los criterios responde a alguna habilidad que el profesor quiere desarrollar. Con el examen oral la capacidad verbal, con las lecturas el trabajo en la clase y el pensamiento crítico –sin perjuicio de muchas otras habilidades que pueden desarrollarse con lecturas– y con el estudio de caso la propia capacidad de juzgar y sintetizar los elementos de un caso, separando los que son relevantes de los que no lo son.

Obsérvese que el profesor cuenta con un amplio abanico de opciones para evaluar, pero no las ha usado todos, porque cada actividad, cada metodología, responde a alguna o a varias habilidades específicas.

Váyase ahora a la analogía que queremos: un operador jurídico, un juez, un legislador, tiene frente a sí un conjunto de derechos reconocidos en muy distintas fuentes normativas. Los derechos reconocidos o desarrollados en la propia Constitución, en los tratados internacionales, en leyes secundarias, en opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, etc. Derechos todos que conforman un bloque, un bloque de derechos, un conjunto de normas del más alto nivel jurídico, que tradicionalmente se llaman *bloque de constitucionalidad*.

El bloque tiene muy diversos usos, tal y como los tiene el conjunto completo de metodologías que tiene a su alcance el profesor. Si un legislador necesita hacer una ley sobre cómo combatir la trata de personas, va al bloque de constitucionalidad, lo observa, y toma de él los derechos y aspectos involucrados en la ley, los derechos que a él le sirven para hacer la ley: derechos de libertad, prohibición de tortura, integridad corporal, etcétera.

De igual manera, si un Juez tiene que determinar si una norma es contraria o no a la Constitución, utiliza este bloque, y *toma de él las normas que le sirven de parámetro*, las normas que le sirven para confrontar y determinar la validez del acto que revisa, tal como al profesor le sirven algunas herramientas cuando las toma de parámetro de evaluación de los alumnos para evaluar cierta habilidad. Pues bien, lo que el juez hará es evaluar normas, "calificar" la validez de normas, y para ello, una parte del bloque de constitucionalidad, le sirve de parámetro de control, de parámetro de regularidad constitucional. Es en este sentido que bloque de constitucionalidad puede asociarse –y quizá identificarse– con la idea de parámetro de regularidad constitucional.

Bien podría decirse que el bloque tiene una función preponderantemente sustantiva y mucho más amplia en tanto que es mayormente útil para todos los poderes y autoridades del país, —piénsese en políticas públicas, relacionadas con el agua por ejemplo—; mientras que el parámetro de regularidad, tiene una función mayormente procesal, adjetiva, y está algo más acotado a la función judicial. De ahí que si un juez debe analizar la validez normativa de una ley que restringe injustificadamente el derecho al trabajo, va al bloque —ese universo de derechos— y toma de él sólo los derechos que le servirán de parámetro de validez, de criterio para determinar si la ley es o no constitucional.

Sin embargo, la Corte no usa los conceptos de esta manera y llama "parámetro de regularidad constitucional" a lo que debería ser el bloque de constitucionalidad; y llama "ejercicio de control constitucional", a lo que debería llamarse "parámetro de regularidad constitucional", tal como leemos aquí:

751. Uno y otro concepto se refieren a aspectos diferentes. A partir de las reformas constitucionales de seis y diez de junio del dos mil once hemos considerado que el término *parámetro de regularidad constitucional* se refiere al conjunto de normas relativas a los derechos humanos reconocidos en favor de las personas en los Estados Unidos Mexicanos¹¹, mientras que el ejercicio de control constitucional a cargo de los juzgadores se refiere a la labor que efectúan al analizar si un acto jurídico o norma en particular son o no contrarios a las normas de derechos humanos que integran el parámetro de regularidad constitucional.

752. En palabras sencillas, **una cosa son los derechos humanos reconocidos en favor de las personas y otra muy distinta la actividad de revisar si cierto acto o norma es o no contrario a esos derechos humanos.**¹²

¹¹ Así lo sostuvimos, por ejemplo, en la Contradicción de Tesis 21/2011-PL: "*Por último, es importante resaltar desde el apartado que ahora nos ocupa, que el tres de septiembre de dos mil trece este Tribunal Pleno se pronunció sobre el alcance del artículo 1o. de la Constitución Federal al resolver la contradicción de tesis 293/2011, en el sentido de que los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México es parte, al no relacionarse entre sí en términos jerárquicos por ser inherentes a la persona, integran un catálogo de derechos que funcionan como un parámetro de regularidad constitucional*", página 16. (Esta es una cita literal de la misma sentencia, no propia).

¹² Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, DOF 25 de abril de 2019.

De manera que la Suprema Corte ha fijado sus propias categorías de conceptos, y a ellas tendremos que acostumbrarnos a fin de no complicar más la cuestión, pero sirva esta larga puntualización para estar ciertos de que no es del todo correcto el nombre dado a esas figuras, pues tiende a confundir al operador jurídico, y más aún al lector no especializado.

Con todo, y regresando a la cuestión sobre la procedencia del JPED, se tiene entonces lo siguiente:

(A) El *parámetro de regularidad constitucional, del orden jurídico nacional*, se compone de los derechos humanos reconocidos en: (i) la Constitución General de la República; (ii) los tratados internacionales, sean o no de derechos humanos; (iii) la jurisprudencia nacional; y (iv) la jurisprudencia interamericana. Para proteger estos derechos, el instrumento competencialmente adecuado es el juicio de amparo, de competencia federal.

(B) El *parámetro de regularidad constitucional local* (o del orden jurídico de la CDMX), lo componen: (i) los derechos humanos reconocidos en la Constitución de la Ciudad de México; (ii) las normas generales; y (iii) las normas locales. De suerte que el JPED procede contra actos que vulneren derechos protegidos únicamente en estas fuentes. Ello es así aunque, siguiendo la misma lógica de los Ministros, tampoco debería incluirse en el parámetro de regularidad local a las normas generales, pues la regulación de estas normas es propia del Congreso de la Unión, y ésta es competencia federal. No obstante, es probable que dicho punto sea discutido nuevamente en alguna otra impugnación en la que precisamente el contraste normativo tenga que hacerse entre la Constitución local y las normas generales.

Por lo pronto, en la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **invalidó** la porción normativa final del artículo 4o, letra A numeral 1. Es decir, aquella que dice: "Los

derechos humanos en su conjunto, conforman el parámetro de regularidad constitucional local". Y debido a que, en síntesis, el resto del artículo quedó igual –es decir, que el catálogo de derechos para los habitantes de la Ciudad de México sí abarca a los derechos reconocidos en todas las fuentes mencionadas– podríamos concluir que: en la Ciudad de México, los habitantes gozan de todos los derechos, reconocidos en todas las fuentes, pero la *tutela jurisdiccional* de cada uno de ellos, la vía procesal para garantizarlos, depende de la fuente que los reconoce. Es decir, *la fuente enmarca la competencia*: en algunos casos, el juicio de amparo federal, en otros, el juicio de protección efectiva de derechos local.

Se trata como se ve, de esa diferencia sutil pero importante entre "bloqueo" y "parámetro" de constitucionalidad.¹³ Porque de haber empleado la Corte correctamente estas categorías, podría haber sido más claro decir, todos los habitantes de la Ciudad gozan de todos los derechos, (el bloqueo de constitucionalidad) y sólo va a cambiar el "parámetro de regularidad constitucional", pues para los jueces de la Ciudad de México, tal parámetro son sus propias normas constitucionales, sin perjuicio de que en ocasiones acuda a fuentes más proteccionistas encontradas en la Constitución o los Tratados.

Así las cosas, se concluye en definitiva que la procedencia concreta del JPED se da únicamente para proteger los derechos de fuente local, pues así *el Juez de Tutela ocuparía sólo un "parámetro de regularidad constitucional local"*, (que después de la invalidez constitucional de la Corte, está integrado solo por normas locales) sin poder conocer de violaciones a derechos reconocidos en otras fuentes, sean nacionales, sean internacionales.

Dicha conclusión provocará seguramente muchos problemas procesales en el futuro, pues desde el *expediente Varios 912/2010*, todos los jueces nacionales,

¹³ Para una mejor comprensión de esta diferencia, aplicada al caso y en el sentido que debe usarse, véase el artículo del Ministro Arturo Zaldívar, "Bloqueo de constitucionalidad, contradicción de tesis 293/2011", en Guadalupe Tafoya (coord.), *Elementos para el estudio del Juicio de Amparo*, SCJN, México, 2017, p. 71 y ss.

lo que incluye los ahora jueces de tutela, deberán hacer un control de convencionalidad; lo cual supone, *de algún modo*, conocer de violaciones a derechos reconocidos en fuentes diversas a la estrictamente local, pero en fin. La acción de inconstitucionalidad se ocupa de ello en los párrafos 779 a 789.

2.1.2. En contra de actos u omisiones de órganos constitucionales autónomos o de la Administración Pública, locales.

La legitimación pasiva –o lo que es lo mismo, en contra de qué tipo de autoridades procede el JPED–, no está señalada en la Constitución de la Ciudad. El inciso b), del numeral 3, artículo 36B constitucional remite a que será *la ley* la que definirá los sujetos legitimados y los "supuestos de procedencia de la acción". Suponemos que esta ley es la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México (en lo sucesivo LOPJ-CD) publicada en mayo de 2018, pues en ella tenemos que, de acuerdo al artículo 67, el JPED procede "contra la acción (fracción I) o la omisión (fracción II) de alguna autoridad de la Ciudad de México u Órgano autónomo de la Ciudad de México".

Como se ve, no debe entenderse cualquier autoridad de la Ciudad de México, sino sólo las que actúan en la Administración Pública Local o bien actos de algún órgano constitucional autónomo.¹⁴ Ello porque en el artículo 66 segundo párrafo, se lee: "*contra los que se inconformen el titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo,¹⁵ al inicio y/o durante la sustanciación de algún procedimiento competencia de la Administración Pública*" (*cursivas nuestras*).

¹⁴ Para un mejor entendimiento de los órganos constitucionales autónomos y su relación con el Ejecutivo Federal, no deje de verse el espléndido texto de Pedro Salazar Ugarte, "*El Poder Ejecutivo en la constitución Mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*", Fondo de Cultura Económica, México, 2017.

¹⁵ Anteriormente este párrafo sólo decía "personas físicas", sin embargo fue reformado para ampliar la legitimación. Con ello queda resuelta la duda sobre si las personas morales podrán interponer esta acción y el antiguo debate sobre si las personas morales tienen derechos humanos o no. Aquí el artículo es claro y sólo se refiere a personas físicas, aún y cuando tengan un interés diferenciado.

De donde también acotamos que las personas morales no pueden promover este medio de defensa, si bien agregamos que el 8 de febrero de 2019 se publicó otra ley relacionada con el JPED, titulada "Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México", reformada después el 7 de junio de este mismo año, en la que corrige los aspectos analizados por la Suprema Corte, y en la que, para efectos de este apartado, se desarrollan muchos derechos humanos en donde la legitimación se amplía considerablemente, tal como acontece con el medio ambiente.

Por lo demás, esta acotación sobre los actos impugnables en JPED nos parece acertada y relevante ya que, con todo y que posiblemente –dada su extraña conformación– la mayoría de la Asamblea Constituyente desconoce los acalorados debates que se dieron en 1869 por la apertura del amparo tradicional contra resoluciones judiciales¹⁶ –y todos los problemas que dicha procedencia trajo consigo hasta la fecha–,¹⁷ cerrar la impugnación contra actos de los poderes Legislativo y Judicial es la mejor forma de darle cierta estabilidad a los Jueces de Tutela, mantenerles una competencia definida y no sobrecargar la gran cantidad de trabajo que probablemente tendrán, una vez sean conocidos por la ciudadanía.

Por otro lado, si bien en este trabajo no se abordan los otros medios de defensa constitucional locales, sí es importante advertir que contra los actos y *omisiones* del poder *legislativo local*, en el mismo artículo 36 se prevé la acción de inconstitucionalidad por parte de los ciudadanos, quienes con al menos 5 mil firmas podrán acudir a la Sala Constitucional según lo prevé el art. 36 C, 1o. y 3o., ambos inciso f) de la CPCDMX.

¹⁶ La explicación detallada del famoso "Amparo VEGA", en Manuel González Oropeza, "Constitución y Derechos Humanos. Orígenes del control jurisdiccional", Porrúa, México, 2009, pp. 281-324.

¹⁷ Héctor Fix-Fierro, "El amparo judicial y la 'imposible tarea' del Poder Judicial de la Federación", en Ferrer Mac-Gregor Eduardo y Herrera García Alfonso, (coords.), "El Juicio de amparo en el centenario de la Constitución Mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro". Tomo I, IJ-UNAM, Porrúa, México, 2017, pp. 477-507.

De igual manera, para el particular considerado individualmente, existe el juicio de amparo contra normas generales (art. 107 fr. I de la ley de amparo) y contra omisiones legislativas,¹⁸ razones por las cuales a la fecha existen mecanismos para enjuiciar y defenderse de los actos del Poder Legislativo. Y ya por lo que se refiere a la procedencia del JPED en contra de los actos del Poder Judicial local, la misma Constitución y la LOPJ-CD, son muy claras al excluirlos (artículo 36B, 2; y 68, fr. I, respectivamente), quedando para el particular el juicio de amparo directo, tratándose de sentencias definitivas de las Salas del Poder Judicial local; o el juicio de amparo indirecto, tratándose de actos en el curso de algún juicio ordinario.¹⁹

2.2. Substanciación

Se trata de un juicio que aparentemente será sumario, porque los tiempos de su trámite son realmente muy cortos. Pero si se le mira desde una óptica forense, litigiosa, parece que tendrá algunos problemas de operación, amén de que pueda entrar el Código de Procedimientos Civiles de la Ciudad a suplir sus lagunas (art. 76 de la LOPJ-CD).

2.2.1. Plazo y admisión

Respecto del *plazo*, se lee que *no* hay plazo para promoverlo, ya que se puede hacer en cualquier momento (art. 69 LOPJ-CD) y por escrito o de forma oral, tal cual como si se tratara de narrar una historia sin mayor formalidad ni cuidado.

¹⁸ Se trata del histórico amparo en revisión 1359/2015 resuelto por la Primera Sala de la SCJN, en el cual se concedió a una persona moral el amparo contra una omisión legislativa. Para mejor estudio, ver la sentencia completa, disponible en el sitio oficial de la SJCN.

¹⁹ La procedencia del amparo contra actos del Poder Judicial, en vía directa, como recurso de casación; o en vía indirecta, tratándose de actos antes, durante o después de concluido un juicio, merece un tratamiento detallado y por aparte. Para su mayor estudio remitimos a la obra de Humberto Enrique Ruíz Torres, "*Curso General de Amparo*", Oxford, México, 2007.

Elo porque una vez recibida la demanda, el Juez no podría desecharla ni prevenir al quejoso si hubiera alguna irregularidad en la misma. Se asume que las personas que acudirán a su tutela serán claras en sus peticiones de justicia, tanto que si el Juez de Tutela no comprende algún punto belicoso, deberá *suplir siempre* –sí, siempre, así dice la Constitución en el inciso a) del art. 36B.3., reiterado en el art. 69 de la ley– la *deficiencia de la queja*.

2.2.2. "Informe justificado"

Acto seguido el Juzgador tiene un plazo no mayor de tres días (art. 71) para *requerir a las autoridades* (serían las autoridades responsables, aunque no se llaman así) *la rendición de un informe*. Suponemos que en este plazo de tres días (o de hasta tres días, pues si interpretamos a la letra podrían ser menos) el Juez *revisará los anexos* de la demanda, pues según el precepto 69 de la ley, se debe indicar, además del nombre y domicilio, una relación sucinta de los hechos, las autoridades que intervinieron y, en su caso las pruebas con que se cuenten. Resultando que, a nuestro modo de ver, serán las pruebas los documentos que exijan mayor revisión por parte del juzgador.

Cuando las autoridades que intervinieron en los actos reclamados sean notificadas, tendrán dos días para rendir su informe justificado. Así es, ningún procedimiento en México tiene un plazo tan corto para rendir un informe, salvo en el caso del informe previo dentro del incidente de suspensión en el amparo indirecto.²⁰ De manera que aquí podemos ver un rasgo desigual del proceso: el quejoso no tiene plazo para presentar su demanda, pero la autoridad, para contestar la demanda –porque el informe justificado es una auténtica contestación a la demanda– cuenta con sólo dos días. Además dos días improrrogables,

²⁰ Pero este incidente es sumarisimo, dado que entre la fecha de su apertura y la fecha de su resolución median 5 días nada más, lo cual obliga a la autoridad responsable a contestar de inmediato, por la naturaleza misma del incidente suspensional.

al punto de que si no contesta, los hechos se tendrán por ciertos (art. 71 de la LOPJ-CD).

Este informe contendrá lo que la mayoría de contestaciones de demanda deben tener (art. 72 de la LOPJ-CD), a saber: las consideraciones de hecho y de derecho que permiten al quejoso entender la legalidad del acto, referirse a cada uno de los hechos, afirmándolos o negándolos, expresando lo que ignora por no ser propios (aquí podemos ver influencia del procesalismo civil), las pruebas respectivas y una "conclusión" en la que establezca las causas de improcedencia²¹ y las razones que motivaron el acto.

2.2.3. Pruebas y alegatos

El artículo 73 de la LOPJ-CD dice, posteriormente, que rendido el informe el Juez acordará dentro de los dos días hábiles siguientes, el deshago de las pruebas ofrecidas. Recordemos que las pruebas deben ofrecerse desde el escrito inicial de demanda (art. 69, fr. IV), así que vale la pena preguntarse: ¿a qué pruebas se refiere? Pues a pruebas que por su naturaleza requieren un deshago especial, como pueden ser la inspección ocular, la pericial o la testimonial (fracciones I y III del art. 73); mismas que serán valoradas, junto con las demás, según la –léase bien– "prudente apreciación" del Juez. Ni más ni menos...²²

²¹ Sobre esta "conclusión" hay que aclarar que la redacción del artículo es desafortunada. La última fracción dice a la letra: "Art. 72.- ... IV. A manera de conclusión expondrá brevemente si el acto que motivó la acción efectiva es improcedente y las razones que lo motiven". A ver. La autoridad no va a exponer brevemente "por qué" el acto que hizo es improcedente, pues no va a argumentar en su propia contra. A lo que debe referirse es a exponer porqué la acción efectiva del quejoso es improcedente. La acción misma, no "el acto que la motivó", porque ese acto es el acto materia de estudio, y la autoridad lo que debe hacer es defender su constitucionalidad. Y no sólo su "legalidad" como dice la fracción I del mismo precepto.

²² Sin comentarios al respecto en esta "prudente apreciación del Juez". Y no porque dudemos de la fuerza que tiene la palabra prudencia; sino porque mal entendida, es un cheque en blanco a la arbitrariedad judicial en materia probatoria. No por nada la valoración de pruebas tiene una larga tradición doctrinal, al igual que la prudencia, como una virtud del Juzgador, del buen Juzgador. Por otro lado, sobre la prudencia como virtud, hay un tratamiento de ella bastante pertinente en la obra de Josef Pieper, "*Las virtudes fundamentales*", RIALP, Madrid, 2012, pp. 33-82.

Una última –y muy importante– observación en materia probatoria, por lo que a pruebas documentales se refiere, es que existen ocasiones en que el quejoso no cuenta con las pruebas documentales necesarias para probar su acción, y entonces las debe solicitar a las autoridades respectivas. Esta solicitud a las autoridades requiere de un plazo; tanto para solicitarlas como para que las autoridades las busquen en sus archivos y se las entreguen al quejoso, o en su defecto, las remitan al Juzgado.

Sin embargo, en la fracción III de su artículo 70 dice la ley: "III. Los que no hayan sido posible obtener con anterioridad por causas que no sean imputables a la parte interesada, y siempre que acredite que los haya solicitado dentro del término señalado en el artículo anterior." Pero el "artículo anterior" no tiene señalado plazo alguno. Lo que contiene el art. 69 son los requisitos para presentar el escrito inicial de demanda; y todo lo que dice respecto a algún posible plazo es, justamente, que para presentar la acción de protección efectiva, no hay plazo (así de extraño); o sea pues, que *"la acción de protección efectiva de derechos se interpondrá en cualquier momento (...)"*.

De manera que, si interpretamos en conjunto, resulta la norma así: *si el quejoso no tiene algunos documentos en su poder, y los está ofreciendo como prueba, puede pedírselos a las autoridades cuando quiera*. Esta interpretación se antoja confusa y por demás irrespetuosa de los plazos procesales, razón por la cual pensamos que simplemente está mal redactada o mal integrada.

Finalmente, el artículo 74 de la ley explica que concluido este plazo para desahogo de pruebas, o si no se debe "necesariamente" desahogar alguna (sic); se notificará a las partes que tienen dos días para formular *alegatos*. Mismos que el quejoso puede presentar por escrito u oralmente, y la autoridad necesariamente por escrito. Serán considerados al dictar resolución, lo cual es un buen avance pues termina con la duda referida a la obligatoriedad o no de tomar en cuenta los alegatos.

No obstante el avance, continúa el artículo con una parte muy extraña. Dice que "al vencer el plazo a que se refiere el párrafo anterior (o sea los dos días para formular alegatos), con alegatos o sin ellos, sin necesidad de declaratoria expresa, y a partir del día siguiente empezará a computarse el plazo para la emisión de la resolución (...)". Es decir que, los alegatos sí se deben considerar para dictar la resolución definitiva, pero que la resolución final se va a dictar, con o sin ellos. De donde se sigue que al final, *la formulación de alegatos es una carga procesal pero no una obligación procesal*. Vaya, el quejoso o la autoridad pueden y deben hacerlo porque existe la obligación del Juez de tomarlos en cuenta, pero si no lo hacen no hay una consecuencia directa que afecte la procedencia de la acción o el curso del proceso, como sí sucede, por ejemplo, si la autoridad no rinde el informe, ya que ahí la consecuencia deriva en tener por ciertos los actos. En cambio en los alegatos, aún si faltaren se dictará resolución.

2.2.4. *Sentencia y cumplimiento*

La resolución debe dictarse en el plazo de diez días naturales, algo así como semana y media. Si consideramos con atención esos días, resulta irrisorio que en un plazo tan corto un Juez de Tutela de derechos humanos resuelva una controversia tan compleja; y decimos compleja porque reiterando una idea anterior, los temas en conflicto que relacionan derechos humanos son más complejos que los relacionados con problemas jurídicos ordinarios, pues tratándose de derechos humanos hay que interpretar normas con una carga superlativa de moral y echar mano, por tanto, de cierta filosofía al respecto; que explícita o no, implica un tipo de razonamiento diferenciado.

Como quiera que sea el plazo se quedó en diez días y la sentencia respectiva tendrá como objeto "*restituir al quejoso en el pleno goce de sus derechos*" (art. 76 de la ley), "*restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación*"... Una fórmula prácticamente idéntica a la que se usa en el juicio de amparo para

los actos positivos; y de igual manera para los negativos, pues el artículo continúa diciendo que "*cuando [el acto] sea de carácter negativo, el efecto será obligar a la autoridad a que obre en el sentido de respetar el derecho de que se trate*". Pero agrega "*y a cumplir, por su parte, lo que el mismo derecho exige*", siendo una variante que en nada altera el efecto primordial de la sentencia estimatoria.²³

La sentencia por su lado, puede ser impugnada; no sabemos en cuánto tiempo ni a través de qué recurso. Sólo que la Sala Constitucional será la competente para resolverlo, (art. 76 LOPJ-CD) aunque bien podría llamarse –y el término lógico sugiere que se llame así– "recurso de revisión", y aplicarle supletoriamente los plazos del código de procedimientos civiles.

Una vez que haya causado estado, el Juez goza –únicamente, aunque debieran ser más– de tres medidas de apremio según el art. 75 de la ley: la multa, la fuerza pública y la puesta a disposición de autoridad ministerial. Por lo que deducimos que al no cumplir con la sentencia se configura un delito, mismo que deberá desarrollarse con mayor detalle en alguna otra ley, porque aquí no se dice nada más.

2.2.5. Medidas cautelares

En la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México no hay referencia alguna a la suspensión del acto reclamado. Todo lo que se dice al respecto, se encuentra en el art. 36B.3.c) constitucional, que establece "*La ley establecerá medidas cautelares y de apremio, así como las sanciones aplicables a las personas servidoras públicas en caso de incumplimiento*". Esta ley se expidió después y al

²³ Sobre las modalidades que pueden adoptar las sentencias dictas en jurisdicción constitucional, véase el puntilloso y claro trabajo de Héctor Fix-Zamudio y Eduardo Ferrer Mac-Gregor. "*Las sentencias de los Tribunales Constitucionales*", México, Porrúa-IMDPC, 2009.

momento de estas líneas se encuentra en riesgo. Se trata de la Ley de la Sala Constitucional del Poder Judicial de la Ciudad de México, Reglamentaria del artículo 36 de la Constitución Política de la Ciudad de México, que en sus artículos 26 a 30 regulan la suspensión, pero niegan la posibilidad de su concesión contra normas generales.

Se dice que esta Ley está en riesgo porque es altamente probable que sea abrogada, perfeccionada o alguna situación por el estilo en el próximo periodo de sesiones del Congreso de la Ciudad. Los días 7, 8 y 9 de agosto se llevó a cabo a iniciativa del propio Congreso local un seminario sobre justicia constitucional local, en el que diversos especialistas dieron cuenta de algunos problemas en la confección de dicha ley. A sí mismo, la misma debe ser ajustada a los propios criterios sostenidos en la Corte en la ya referida acción de inconstitucionalidad 15/2017, apartado E, en la que algunos de los procedimientos constitucionales que esta Sala tenían fueron declarados inválidos, tal es el caso del procedimiento por "Recomendaciones aceptadas y no cumplidas" a favor de la Comisión de Derechos Humanos local, en razón de lo cual dejaremos en pausa este punto sobre las medidas cautelares, aclarando que si en verdad se quiere hacer un sistema de justicia constitucional local eficaz, y más aún, dotar al JPED de fuerza cautelar para evitar riesgos y daños durante la tramitación de sus procesos, deberá elaborarse con todo cuidado una institución tan importante como la suspensión.

2.3. Conclusión

Habiendo desarmado y tratado de glosar los artículos que contienen la procedencia y substanciación de este juicio de protección efectiva de derechos, puede decirse –tentativamente– que se trata de una sombra del juicio de amparo, pues se parece mucho a él pero en una versión un tanto opaca. Opaca porque a ciencia cierta el amparo puede combatir todo lo que en el JPED se revisa, amén de que

el juicio de amparo es mucho más amplio y tiene décadas de jurisprudencia respaldándose y perfeccionándose.

Sin embargo, no podemos decir sin más que el JPED no tenga bondades. Dado que su tramitación es más sencilla y sus plazos son más cortos, podría decirse *que el acceso a la justicia se ve favorecido*, puesto que aquí se resuelve más rápidamente que en el amparo, donde los juicios puede durar años y donde no más de una voz se ha expresado en contra para argüir que el amparo es un juicio "para ricos".²⁴ De manera que así entendido, cabría dar el beneficio de la duda al JPED y argumentar a su favor, sosteniendo que entonces, para la tutela de derechos reconocidos en la Constitución local, conviene acudir a él.

No obstante, existe algún otro problema. La resolución definitiva que en su caso dictara la Sala Constitucional de la CDMX, al resolver el recurso interpuesto contra la sentencia del Juez de Tutela, tiene naturaleza de sentencia definitiva. Por tanto, es impugnabile en amparo directo ante un Tribunal Colegiado de Circuito, con posibilidad todavía de revisión ante la Suprema Corte de Justicia. O sea que, como quiera que sea, el juicio terminará en tribunales de amparo.

Lo único que queda decir a favor del JPED es que, debido a que en él quedan protegidos los derechos de fuente local, será necesario acudir al Juez de Tutela para que sea él quien garantice estos derechos, pues este es su ámbito decisorio propio. Sin embargo, la cuestión sobre si el contenido normativo de un derecho cambia atendiendo a su fuente, cobra aquí relevancia por cuanto a que, si el contenido de los derechos es el mismo, da también lo mismo a qué jurisdic-

²⁴ Tal fue la postura del actual Presidente de la Cámara de Diputados, Porfirio Muñoz Ledo, quien, en su participación durante el Coloquio "El Fenómeno Constituyente en la Ciudad de México", estableció que el JPED está hecho para los ciudadanos que no tienen acceso a servicios de representación costosos y para favorecer el acceso a la justicia. Mesa 1. "La Constitución de la CDMX en el rompecabezas federal", Centro de Estudios Constitucionales, Suprema Corte de Justicia de la nación, 12 julio 2018.

ción constitucional –local o federal– se acuda para protegerlo. A descifrar esta problemática dedicamos el siguiente apartado.

3. La procedencia del juicio de amparo y el contenido normativo de los derechos humanos

El juicio de amparo es el juicio constitucional por excelencia. Puede decirse –en apoyo a la justicia local– que las raíces mismas del amparo, considerando sólo fuentes nacionales,²⁵ se encuentran en una entidad federativa. Concretamente en el proyecto de Constitución yucateca de 1841, en cuyo artículo 8 se leía: "*Los jueces de primera instancia ampararán en el goce de los derechos, garantizados por el artículo anterior, a los que les pidan su protección contra cualesquiera funcionarios que no correspondan al orden judicial decidiendo breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados*".²⁶ Así leído, en su formulación clásica el amparo sólo procedía contra actos administrativos; y ya en una formulación más elaborada, procedió contra actos legislativos (art. 62, fr. I de la misma Constitución yucateca); excluyéndose entonces su procedencia contra actos del Poder Judicial.

Con el tiempo y apretando mucho su desarrollo y evolución por razones de espacio, el amparo se "federalizó" (Constitución de 1857) y su procedencia abarcó también los actos judiciales, ensanchando por mucho su ámbito de protección. Hoy el amparo procede básicamente contra cualquier acto de autoridad, configurando los llamados "sectores del amparo",²⁷ excluyéndose de la lista por supuesto, los actos enmarcados en las fracciones del artículo 61 de la Ley de Amparo actual, frente a los cuales la acción constitucional es inprocedente.

²⁵ Vid. Capítulo primero de "*Curso General de amparo*", Ruíz Torres, *op. cit.*

²⁶ 31 de marzo de ese 1841, cuya versión completa se puede encontrar en González Oropeza Manuel, "*Constitución y Derechos Humanos orígenes el control jurisdiccional*", Porrúa, México, 2009, pp. 213-231.

²⁷ Cfr., Fix-Zamudio Héctor, "*Ensayos sobre el derecho de amparo*", Porrúa-UNAM, México, 2003.

Por lo demás, aunque lo justo fuera ocuparnos del amparo de la misma forma en que nos ocupamos del JPED, desglosando con detalle su procedencia y substanciación; para efectos de este análisis *sólo nos interesa la procedencia*, y más específicamente, la procedencia del juicio de amparo en materia administrativa. Ello es así porque al delimitar la procedencia podremos saber *qué tipo de derechos* tutela una y otra figura procesal constitucional, además de que ya hemos establecido que el JPED sólo procede contra actos en el marco de un proceso "competencia de la Administración Pública local".

3.1. Procedencia

El juicio de amparo procede en contra de normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen *los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como los Tratados Internacionales* de los que el Estado Mexicano sea parte (art. 103, fr. I Constitución General de la República; en lo que sigue CPEUM).

No es tan inquietante la procedencia por cuanto al tipo de autoridad (si es legislativa o administrativa); ni siquiera por cuanto al tipo de acto (si lo es materialmente o formalmente). Lo que interesa es *la procedencia por cuánto al tipo de derechos protegidos; el tipo de derechos atendiendo a la fuente en que son reconocidos*. El juicio de amparo "procede contra –actos u omisiones en que se cometan– violaciones a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales". Y ello importa en demasía porque el JPED procede justamente por "violaciones a los derechos reconocidos en la Constitución de la Ciudad de México".

De suerte que tenemos una pregunta inmediata: ¿La violación a derechos humanos reconocidos en la Constitución General, –y tratados– es diferente de la violación a derechos humanos reconocidos en la Constitución de la CDMX? No se trata de una respuesta automática, porque implica reconocer las viola-

ciones a derechos humanos desde un punto de vista normativo y no sólo axiológico.

Esto es, si los derechos humanos son normas –porque lo son; recordemos que el párrafo segundo del artículo 1o. constitucional dice: "*las normas de derechos humanos se interpretarán (...)*"– significa que, como toda norma, tienen un ámbito material, uno espacial, uno personal y uno temporal de validez, importando aquí de sobremanera el ámbito material (el objeto, es decir, el bien humano básico que se está regulando por el derecho humano) y el ámbito espacial (si la norma se aplica en territorio federal o local). Si son normas, también significa que tienen una fuente, un contenido esencial, un sujeto obligado y un sujeto titular. Aquí interesa la fuente, en relación con el contenido, pues:

El problema esencial está en determinar si la fuente incide en el contenido de un derecho humano, de manera que el derecho en cuestión sea diferente en su contenido y alcance, al punto tal que afecte la procedencia de la vía.

Por fuente nos referimos al lugar donde la norma se encuentra, y que remite de algún modo a la autoridad u órgano que hizo y reconoció la norma de derechos humanos. Es decir, si la encontramos en la Constitución General de la República, o en la Constitución local, así de simple. Y por contenido me refiero al alcance, a la obligación concreta que el derecho en cuestión ordena a la autoridad que debe cumplirlo; y por ende, la conducta correlativa que al sujeto titular del derecho le está permitida, prohibida u ordenada. Algún ejemplo sirve.

3.2. Los contenidos normativos de un derecho humano

Si una persona solicita información pública a una autoridad de la Ciudad de México, y dicha información le es negada con base en una razón absurda e inconstitucional, hay una violación al derecho de acceso a la información pública. De acuerdo. Pero la cuestión es: ¿se trata de una violación al derecho de acceso a

la información reconocido en la Constitución de la Ciudad de México (art. 7D, 1), o al derecho de acceso a la información que tengo reconocido en la Constitución General de la República (art. 6)?

La *norma uno* (art. 6 CPEUM) dice: "toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión". La *norma dos* (art. 7D, 1 CCDMX) dice: "Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural, suficiente y oportuna, así como a producirla, buscarla, recibirla y difundirla por cualquier medio".

Parece que la conducta "producirla", en la norma dos, es más amplia. Pero si revisamos el artículo 3o de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de cuentas de la Ciudad de México, que disciplina localmente el derecho que estamos revisando, tenemos que "*el derecho humano de acceso a la información pública comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información*"; por lo que nuevamente se suprime la parte de "producirla".

Más bien producir la información sería parte de la libertad de expresión y no del derecho de acceso a la información pública, pero no nos dejemos distraer e incorporemos todas las conductas en el núcleo del derecho. Tenemos así un núcleo de conductas, *un contenido del derecho*, elaborado por tres distintas fuentes en el que todas se integran: una fuente nacional, y dos fuentes locales.

Pues bien, si ambos derechos son *en esencia* iguales en su redacción semántica, en su alcance, (aunque uno tenga una conducta más) quiere decir que la fuente no incide tanto en el contenido, porque no importa si el derecho es reconocido en una fuente nacional o en una local: el derecho tendría el mismo contenido, la misma obligación, el mismo "núcleo esencial"; porque todas las fuentes se integran. De hecho, si resultara que el alcance del derecho a la información en sede local es mayor que aquél contenido en sede nacional, (o sea que los con-

tenidos normativos sí sean diferentes, como en el caso) el operador jurídico podría acudir, por virtud del bloque de constitucionalidad y a través de la interpretación, a un contenido normativo más proteccionista y usarlo para darle mayor eficacia al derecho de acceso a la información: punto.²⁸

3.3. La fuente, y no el contenido, determina la vía procesal

Si es así, parece entonces que la diferencia de fuentes, no altera sustancialmente el contenido del derecho, sino que incluso lo enriquece y potencia. En este sentido, cuando en el JPED, el Juez de Tutela conoce de la violación a un derecho humano reconocido en la Constitución de la CDMX, está conociendo también de la violación a un derecho reconocido en la Constitución Federal. De igual manera, cuando en el amparo, un Juez de Distrito conoce de la violación a un derecho humano reconocido en la Constitución Federal, está conociendo al mismo tiempo, de un derecho reconocido en la Constitución de la CDMX. Existe pues, identidad de materias; obviamente siempre que el derecho a defender esté reconocido en ambas fuentes.

Cuando la SCJN tuvo ocasión de pronunciarse al respecto,²⁹ dijo –por cierto de forma no unánime– que esta coincidencia es falsa, porque cuando los jueces locales conocen de la violación a derechos, lo hacen sólo respecto a los derechos reconocidos en sus constituciones, en las constituciones locales. Y en este sentido es perfectamente constitucional que una entidad federativa establezca

²⁸ Un trabajo excelente que respalda con mucho la tesis anterior, es la obra de José Luis CABALLERO OCHOA, de quien se lee: "En lo que tendríamos que profundizar en realidad, es en la naturaleza normativa de los derechos humanos; digamos, una especie de ADN o código genético, para desentrañar su carácter expansivo distinto a la sede normativa que contiene estos principios jurídicos. **Estamos ante contenidos normativos mínimos que son objeto de remisión o envío interpretativo a otras normas con ese carácter de mínimos**, para efecto de su expansión y la generación de pisos más amplios de protección". *Vid., "La interpretación conforme. El modelo constitucional ante los tratados internacionales sobre derechos humanos y el control de convencionalidad"*, Porrúa-IMDPC, México, 2013, p. 139.

²⁹ Amparo directo 6/2012, resuelto 24 de octubre de 2012.

sus medios de control constitucional, y que éstos no se enciman con el juicio de amparo. Pero dicho criterio es incompleto si lo revisamos a la luz del bloque de constitucionalidad, que por cierto fue resuelto con posterioridad al criterio que comentamos.³⁰

Entonces, si al final de cuentas los derechos no cambian por la fuente que los crea, podríamos acudir lo mismo al juicio de amparo que al juicio de protección efectiva, porque en ambos procesos se defiende el mismo derecho. ¿Cuál es la diferencia?; ¿todo lo que entra en la competencia del JPED, entra también en la competencia del juicio de amparo, por virtud de la coincidencia de materias tratándose de derechos? ¿El Juez de Tutela no tiene un ámbito decisorio propio? Estamos frente a un tema resbaladizo, en el que conviene despejar equívocos.

Cuando la Corte estableció en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, que el parámetro de regularidad constitucional local "**no puede integrarse con derechos reconocidos en la Constitución General y los Tratados**", está diciendo que la fuente de reconocimiento es más importante de lo que parece, pues la única diferencia para determinar la procedencia de la acción –sea del JPED, o del juicio de amparo– no sería el contenido del derecho, sino la fuente, el origen del mismo. O para decirlo de otro modo, es el lugar en que la norma está reconocida, y por tanto el ámbito espacial donde se aplicará, el que delimita la procedencia de uno u otro medio de control constitucional.

Así, el amparo procede contra afectaciones a derechos reconocidos en la Constitución General de la República y en tratados internacionales. Para el caso de derechos reconocidos en la CPCDMX, el amparo sólo sería procedente si ese derecho local se encontrare repetido en la CPEUM o en algún tratado, de lo contrario se invadiría el espacio del JPED. El ámbito decisorio propio del Juez de Tutela es, por

³⁰ Jurisprudencias 20 y 21 de 2014, sesionadas en el Pleno a finales de agosto y comienzos de septiembre 2013, publicadas en el Semanario Judicial el 4 de abril de 2014.

tanto, la protección jurisdiccional de derechos reconocidos exclusivamente en la Constitución de la Ciudad de México.

Tales consideraciones arrojan la siguiente procedencia: el juicio de amparo procede contra autoridades de todos los niveles de gobierno, por violaciones a derechos reconocidos en la CPEUM y tratados; el JPED procede sólo en contra de autoridades locales, en el marco de un procedimiento competencia de la Administración Pública local, por violación a derechos locales, y no a derechos reconocidos en otras fuentes, aun cuando sean idénticos en contenidos.

3.4. Alguna clasificación de la procedencia por cuanto a la fuente

Recuperando todo lo expuesto anteriormente, algún intento de clasificación práctico *para relacionar la fuente con la procedencia*, sería el siguiente:

3.4.1. Existen derechos reconocidos en la CPCDMX, pero que no están reconocidos en la CPEUM, tal es el caso de los derechos laborales de las trabajadoras domésticas indígenas (art. 59K. 1. CPCDMX) y las no indígenas; aunque vale decir que la protección a estas últimas se hace a través de programas, no de una norma de derechos humanos directa (art.10B, 5.d CPCDMX). Aquí la cuestión es que el constituyente local tiene en efecto competencia para crear nuevos derechos, atendiendo al espacio normativo que como entidad federativa tiene, pues el tema de los derechos laborales de las personas indígenas que realizan labores domésticas, no es una materia expresa, que esté en manos de la federación (art. 124 constitucional).

En este caso el JPED sí procede y el juicio de amparo no.

3.4.2. Existen otros derechos que no están reconocidos en la Constitución de la Ciudad de México y sí en la Constitución General de la República, como son los

derechos de las audiencias. Aquí la cuestión es que son derechos que sólo pueden ser reglamentados por el Congreso de la Unión, al ser materia federal (art. 6B, fr. VI, en relación con el 73, fr. XVII de la CPEUM) y existir reserva de ley.³¹

Sin embargo, hay que aclarar que una persona de la Ciudad de México, sí puede tener acceso a estos derechos reconocidos en la Constitución general, en razón de lo que hemos explicado sobre la remisión normativa que contiene el artículo 4A.1 de la CPCDMX, ya que tal precepto amplía el cúmulo de derechos de los que puede ser titular un habitante de la Ciudad, haciendo extensivo el reconocimiento –que no la protección– a todos aquéllos reconocidos en la (i) Constitución General de la República, (ii) tratados internacionales, (iii) normas generales y normas locales.

Pero, como la SCJN invalidó la última parte de ese párrafo, el Juez de Tutela no puede emplear los derechos de las audiencias como parámetro de regularidad constitucional local, pues son derechos en los que aunque el constituyente local reconoció para un habitante de la Ciudad, la fuente determina la procedencia. Esto es, están reconocidos, sí, pero el Juez de Tutela no puede conocer de violaciones a ellos, *de suerte que en casos como este, el JPED no procede y el juicio de amparo sí.*

3.4.3. Existen también derechos no reconocidos en la CPEUM, pero *sí en la jurisprudencia de la SCJN, como es el caso al libre desarrollo de la personalidad*, que comprende entre otros –por muy exótico que se escuche–, el flamante derecho a fumar marihuana con fines lúdicos.³² Aquí sucede que ninguno de los órdenes normativos tiene competencia para ello, al no existir como tal ese derecho en

³¹ Sobre la importante y novedosa naturaleza de los derechos de las audiencias, *cf.* la sentencia del amparo indirecto 653/2019 resuelto por el Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa.

³² AR 347/2014. Primera Sala, resuelto el 4 de noviembre de 2015.

la CPEUM; aunque de manera genérica sí esté mencionado en la CPCDMX (art. 6A, 1).

En este caso, *de derechos creados jurisprudencialmente por la SCJN, el amparo sí procede y el JPED no*, porque los derechos creados jurisprudencialmente forman parte del parámetro de regularidad constitucional nacional y no del local. (Que como ya se dijo, lo correcto sería indicar que esos derechos forman parte del bloque de constitucionalidad, y pueden ser utilizados como parámetro de regularidad cuando estén en disputa).

3.4.4. Casi para terminar, existen derechos reconocidos en ambas fuentes, es decir, tanto en la CPEUM como en la CPCDMX, debido a que el derecho en cuestión, se encuentra reglamentado en una *ley general del Congreso de la Unión*, al tratarse de facultades o materias concurrentes, tal es el caso del derecho a la protección del medio ambiente (art. 13A. CPCDMX y 4o. en relación con el 73 fr. XXIX-G, ambos de la CPEUM).

En este caso, la procedencia es muy particular debido a la concurrencia. Pero al margen de que tendría que verse la situación específica del caso, procederían ambos medios de control, aclarando que *mientras el amparo procedería contra autoridades federales y locales, el JPED sólo contra autoridades locales*.

3.4.5. Finalmente existen derechos que están reconocidos en ambas constituciones, pero que la propia CPEUM guarda silencio por cuanto al tema de la regulación. Es decir, no dice nada respecto a quién, a qué nivel de gobierno le toca legislarlo; tal es el caso del derecho a la no discriminación, que al no tener ley general o algo así, pero tampoco ser expresamente de competencia federal, las entidades federativas y la propia federación lo han reglamentado. En la Ciudad de México a través de la Ley para prevenir y eliminar la discriminación en el Distrito Federal; y a nivel federal el Congreso de la Unión por virtud de la Ley Federal para prevenir y eliminar la discriminación.

Vale decir que estrictamente la federación no podría legislar en el rubro de no discriminación, pues no es una materia expresa. Pero al existir el derecho en el último párrafo del artículo 1o. constitucional, o sea, tener un reconocimiento en un ordenamiento general, existe alguna presunción y alguna razón para apoyar su validez. Proceden pues, *ambos medios de control, respetando lo dicho en el apartado anterior, respecto de que el JPED está limitado a autoridades locales y el amparo no.*

3.4.6. Mención especial requieren los derechos que se encuentran reconocidos en tratados internacionales de los que México forma parte, calificados por Fix-Zamudio como "derechos nacionales de fuente internacional",³³ mismos que tienen aplicación en todo el territorio nacional y para cualquier habitante de cualquier entidad federativa, por virtud del artículo 1, párrafo 1o. de la CPEUM, y por virtud de las remisiones normativas de las que ya hemos hablado en el numeral 3.4.2, al menos para la Constitución de la CDMX. En este último escenario, el amparo sí procede y el JPED no, pues los derechos contenidos en tratados internacionales, los goza un habitante de la ciudad pero al no formar parte del parámetro de regularidad constitucional local, *el Juez de tutela no puede conocer de violaciones a ellos.*

La regla final quedaría del siguiente modo: siempre que los derechos estén reconocidos en ambas fuentes, tanto en la Constitución General como en la Constitución de la Ciudad, es optativo para el particular acudir al medio de control constitucional de su elección (ello siempre que el acto no provenga de una autoridad federal, en cuyo caso el Juez de Tutela no puede conocer); y sólo en el caso de que un derecho esté reconocido exclusivamente en la Constitución de la Ciudad de México y no aparezca en ninguna otra fuente, (la Constitución General, algún tratado internacional, normas generales o jurisprudencia nacional o inte-

³³ "Estudio de la defensa de la constitución en el ordenamiento Mexicano", *op.cit.*, *passim*.

americana) procederá el JPED y no el amparo. Para todos los demás casos procede el juicio de amparo.

4. El problema de las violaciones directas a la Constitución General de la República

4.1 El principio de definitividad y su excepción más importante

La regla final apuntada sobre la procedencia de uno y otros medios de control constitucional, que establecimos como una conclusión del apartado anterior, cumple además unos de los principios centrales del juicio de amparo: el de *definitividad*. Es decir, sólo en el caso previsto en el párrafo que antecede, el quejoso tendría que acudir a la justicia local antes de acudir a la justicia federal y con ello se fortalecería la jurisdicción constitucional local.

No obstante, hay todavía otro problema, del que por razones de espacio no podemos ocuparnos en su desarrollo, pero sí mencionar puntualmente: el relativo a las excepciones al principio de definitividad en el amparo indirecto. Si no lo mencionáramos estaríamos olvidando esa técnica especial, esa gran metodología procesal que permite echar por la borda cualquier recurso previo al amparo, como el juicio de nulidad en materia administrativa, o para el caso que nos interesa, el juicio de protección efectiva de derechos previsto en la Constitución de la ciudad. Se trata de esa regla apenas esbozada que se lee en el segundo párrafo de la fracción IV, del artículo 107 Constitucional: "*no existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa si el acto reclamado carece de fundamentación o cuando sólo se aleguen violaciones directas a esta Constitución (...)*".

El aparente ámbito decisorio propio del JPED (los derechos reconocidos de forma exclusiva en la CPCDMX), se desmorona lentamente con estas últimas líneas, que consagran la más importante de las excepciones al principio de definitividad: las violaciones directas a la Constitución General de la República.

4.2. Las violaciones directas a la Constitución General de la República y el artículo 14 Constitucional

Una violación directa a la Constitución es una afectación, de cualquier grado (grave, moderado o leve), a todo eso que llamamos "orden constitucional", en cualquiera de sus partes. Es decir, la afectación –sea una ruptura o una mera alteración–, a las máximas reglas de la convivencia política.

Claro está que la definición anterior implica reconsiderar el significado mismo de constitución, y dar cuenta de que en ella se contienen reglas económicas, reglas sobre la planeación democrática, reglas para el proceso legislativo mismo, para distribuir las competencias entre los poderes, etc. No existe un espacio de la vida política que se encuentre descubierto en la Constitución, o de menos, no debería haberlo. Tradicionalmente simplificamos a decir que se trata del conjunto de normas que ordenan esencialmente la relación de los poderes entre sí –léase poderes en sentido amplio, incluyendo esos llamados "salvajes del mercado"³⁴ y de los poderes entre los ciudadanos; relaciones jurídicas donde caben muchos tipos de temas y muchos matices de obligaciones.

Para efectos del presente trabajo, cobra especial relevancia ese espacio de la constitución en que se resguardan las normas que contienen derechos. Y ello de manera aún más relevante porque en la CT 293/2011, la SCJN expresó que "*defender los derechos es defender la propia constitución*"; y aunque la homologación de *una* de sus partes *con el todo* nos parece excesiva, dicha afirmación es verdadera. Por ello, bien podría decirse que las violaciones directas a la Constitución, son las violaciones directas (aunque no sólo) a los derechos.

La cuestión se desplaza a comprender que aquí está en juego el llamado "ámbito protector del juicio de amparo", pues si decimos que el amparo procede –sin

³⁴ La expresión corresponde a una obra de Luigi Ferrajoli con el mismo título, publicada en Trotta.

necesidad de agotar ningún recurso previamente— por "violaciones directas a la Constitución", ello quiere decir que procede contra actos que afecten cualquier espacio normativo de la Constitución (y así de cualquier derecho humano), cualquiera. Bastaría que un quejoso señalara cualquier derecho sustantivo, cualquier norma de procedimiento, cualquier principio rector, cualquier enunciación de la Constitución, para caber en esa hipótesis.

No obstante, como en el orden jurídico procesal se pueden dar un conjunto muy grande de "tipos de violaciones", porque las mismas coinciden con las violaciones a derechos (y derechos hay muchos), existen actos que no lesionan la Constitución de un modo tan radical; vaya, que la afectación sufrida no es algo que estrictamente llamaríamos afectación al "orden constitucional", en que los más grandes temas de la vida nacional caben (soberanía, facultades del Congreso, planeación democrática del desarrollo, etc.); sino que son afectaciones un tanto menores, porque son afectaciones que irrumpen ya no en la normativa constitucional, sino en todas las demás leyes secundarias.

Una negativa a expedir documentos, sin mayor razón para ello, es una violación a los requisitos del acto administrativo porque no hay fundamento. Un emplazamiento sin firma, es una violación a la ley del procedimiento administrativo. Un retardo en la emisión de una resolución, cuyo plazo para dictarse ha concluido, también. Pero estas son violaciones que afectan el "orden constitucional" —todo eso que llamamos *constitución*— de un modo muy pequeño, por no decir exiguo; porque realmente lo que se está afectando es la regularidad y correcta aplicación de las propias leyes, no de la Constitución como tal.

Por tanto es aquí donde debemos detenernos y colocar la mayor atención, porque si bien en todos los actos referidos en el párrafo anterior, se trata de violaciones a "leyes secundarias", resulta que todas ellas caben en el artículo 14 constitucional, porque en tal precepto se resguarda justa y precisamente ese derecho, el derecho a la "correcta aplicación de la ley", por virtud del cual su sola mención

transforma groseramente una violación a la ley ordinaria, en una "violación directa a la constitución".

El lector atento y avezado en estos temas, podrá advertir que este problema no es nuevo para el juicio de amparo. La célebre obra de Emilio Rabasa, que data del muy lejano 1906, lleva por título justamente "*El artículo 14*", porque este rubro de nuestra historia procesal constitucional está lleno de discusiones, debates y reformas, de la que no cabe referir o ahondar aquí, por razones de espacio. Pero sí nos permiten de menos aclarar, que aquéllas célebres discusiones se enmarcaban en el amparo contra sentencias definitivas; o lo que es lo mismo, se dirigían a contestar la pregunta de si el amparo, siendo un juicio de naturaleza constitucional, podía proceder en contra de violaciones a leyes secundarias, vía 14 y 16 constitucionales.

Porque entonces digamos, una persona se encontraba en un proceso ordinario mercantil, cuya temática nada tiene que ver con la Constitución, y si al final se condenaba al demandado al pago de una cantidad, porque el Juez natural y la Sala Superior no habían valorado una prueba cualquiera, esa "violación al código de comercio" – la ley secundaria– se transformaba en un tema y en una violación a la Constitución, aunque propiamente no lo fuera. Y tal transformación no se hacía porque valorar equivocadamente una prueba afectara la soberanía o el orden competencial de los poderes de la Unión, u otro tema de índole constitucional real, sino por la remisión al célebre "nadie podrá ser privado de sus derechos, sino mediante juicio seguido por los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". De manera que en la fórmula "*en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento*", cabían muchos temas, sino es que todos, de los relacionados con cuestiones secundarias. En una idea: *las "cuestiones de legalidad" se convertían, merced a la seguridad jurídica, en un tema de constitucionalidad.*

Ese tema, esa problemática de los artículos 14 y 16 constitucionales, que era propia del amparo directo, trasládase ahora al sector del amparo indirecto en

materia administrativa. Según se ha dicho: "no existe necesidad de agotar los medios ordinarios de defensa, si en la demanda sólo le alegan violaciones directas –léase, al 14 y 16– a la constitución"; y dado que el 14 y 16 son una parte de la Constitución -aunque una parte referida a garantías y derechos procesales-, la violación a sus mandatos y sub principios da cabida al juicio de amparo.

Así pues, llevemos todo lo expuesto anteriormente al tema que estamos tratando sobre la procedencia del juicio local. Pensemos ahora en las autoridades de la Ciudad de México, de índole administrativa, cuyos actos son materia de impugnación a través del JPED. Pensemos también en el tipo de derechos aquí afectados: los reconocidos en la Constitución de la CDMX. La cuestión es muy simple: si el derecho está reconocido sólo en la CPCDMX, procede el JPED. Pero si el quejoso, *plantea que esa violación a un derecho humano local, lo es también a todo lo que cabe en el 14 y 16 constitucionales*, estamos en presencia de una violación directa a la CPEUM. En consecuencia se surte la hipótesis de excepción al principio de definitividad y se acabó cualquier instancia distinta del amparo indirecto. La seguridad jurídica, la exacta aplicación de la ley, la garantía de fundamentación y motivación, o todo lo que se quiera derivar del 14 y 16 constitucionales, permean en la actividad de las autoridades y facilitan la procedencia del amparo.

No existe forma de que las autoridades de la Ciudad de México –o las que sean– afecten derechos sin pasar por el 14 y 16 constitucionales, dado que en todos sus actos, sean privativos, sean de molestia, deben cubrir los requisitos ahí establecidos. De manera que el problema de las violaciones directas a la Constitución federal, es el problema de la procedencia del JPED.

5. Conclusión

La Constitución de la Ciudad de México quiso ser un buen intento de novedad, de vanguardia y de modernización constitucional. En ese empeño reconoció

todos los derechos que el consenso político hizo posible, los discutió, agrupó y clasificó para goce de todos los habitantes de la Ciudad. Formó así habitantes constitucionalmente gordos, inflamados de pretensiones, atascados de derechos, rellenos de todos ellos como una piñata, a la que en cualquier momento, con el menor descuido, se le puede reventar de un palazo.

Pero falló gravemente en la justicia constitucional. Los laberintos procesales del juicio de amparo parecen haber distraído la auténtica vocación a la que estaba llamado el juicio local. Esa expresión de personas inteligentes y finas, según la cual "*o repites o reparas*", pudo haber sido el canon interpretativo del Poder Constituyente local, llamado por la misma historia no a repetir los moldes, principios y malas prácticas del juicio de amparo; sino a reparar, mediante el juicio de protección efectiva de derechos, todos aquellos errores del pasado que hoy por hoy le generan tanta desconfianza a los ciudadanos y tanto hartazgo burocrático a las instituciones, cuando de acudir a la justicia se trata.

Falta, a título de urgencia, reglamentar la suspensión como se debe; pues ya lo sabemos: si la ley del acto no contempla la suspensión del mismo, —dice la Constitución y la ley de amparo— igualmente se cae en una excepción al principio de definitividad que permite acudir directamente al juicio de amparo en materia administrativa, sin necesidad de agotar los medios ordinarios.

Un buen juicio local habría dado la posibilidad de repensar la procedencia del amparo directo, quizá limitándola a resoluciones dictadas por autoridades federales exclusivamente, o bien dotar a las sentencias de la Sala Constitucional de definitividad absoluta, *volviendo el amparo directo improcedente contra ellas cuando en ellas se ha establecido la interpretación de un derecho fundamental*.

Claro que esta improcedencia es problemática porque hay aquí una cuestión que dejamos apuntada para trabajos futuros, pero que al menos citamos por su

trascendencia. La relativa a cerrar la puerta al amparo respecto de sentencias dictadas por Salas Constitucionales, ya que en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 ya referida, se lee:

856. Es importante señalar que, conforme al criterio que este Tribunal Pleno ya ha adoptado³⁵, el juicio de tutela local y, sobre todo, su posterior revisión por la Sala Constitucional de la Ciudad, podrán ser impugnados ante los tribunales colegiados de circuito en un juicio de amparo directo, conforme a los artículos 103, fracción I, y 107, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal. De esta manera, se garantiza que las interpretaciones que realice esa Sala sean revisadas y, en su caso, validadas por el Poder judicial de la Federación, como intérprete último del marco jurídico mexicano en materia de derechos humanos.

Con todo, alguna alternativa tenía el Congreso Constituyente para remediar este problema y fortalecer en verdad la justicia local, siendo creativo y marcando la diferencia respecto de las demás entidades federativas.

³⁵ Tesis jurisprudencial P/J 68/2010 emitida por el Pleno, de rubro y texto: **"AMPARO DIRECTO. PROCEDE CONTRA LAS SENTENCIAS DE LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE VERACRUZ, EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS, SALVO TRATÁNDOSE DE CUESTIONES ELECTORALES.** De los artículos 107, fracciones III y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 158 de la Ley de Amparo, se advierte que el juicio de amparo directo procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que ponen fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo que pertenezcan a cualquier orden jurídico parcial -federal, local, del Distrito Federal o municipal-, ya que estos tribunales derivan del orden jurídico constitucional y, por ende, se encuentran subordinados a él. En consecuencia, el juicio de garantías en la vía directa procede contra las sentencias dictadas en un juicio de protección de derechos humanos por la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz por tratarse de un tribunal judicial, lo que se corrobora desde una perspectiva formal por lo previsto en los artículos 56 y 64, fracción I, de la Constitución Política de dicha entidad; máxime, que si bien el federalismo constitucional autoriza que las constituciones locales amplíen el nivel de protección de los derechos humanos, lo cual implica la posibilidad de que no exista coincidencia entre lo previsto en la Constitución General y las constituciones locales sobre ese aspecto, lo cierto es que las sentencias locales en materia de derechos humanos no podrían válidamente afectar el contenido esencial de las garantías individuales reconocidas en la Ley Fundamental, pues el orden jurídico local está supeeditado al constitucional, lo que busca garantizarse tratándose de esos fallos a través del juicio de amparo directo. Por ello, los Tribunales Colegiados de Circuito, lejos de actuar como jueces del orden jurídico federal, funcionan como jueces de la Constitución General de la República en ese supuesto, salvo la materia electoral, la cual está sujeta a un sistema de regularidad constitucional especializado". Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de dos mil diez, registro 164177, página 5. (Cita literal de la propia Sentencia original, fecha de publicación en el DOF, 25 de abril de 2019.)

Habría podido crearse, también y como más o menos se pensó en el Proyecto de Constitución de la CDMX, en un amparo local extraordinario, competencia exclusiva de la Sala Constitucional, para revisar sólo temas de constitucionalidad local derivado de todos los otros procesos ordinarios en los que intervienen los Tribunales comunes del Tribunal Superior de Justicia o sus Salas.

Pero nada de esto se hizo así. Quedó una copia parcial, una sombra del juicio de amparo. Quizá fue la inercia de todo el proceso constituyente, o fue la prisa por publicar la Constitución local el mismo 5 de febrero de 2017, para empatar aniversarios con la Carta Magna. O quizá la pluma desafortunada del poder político que se impuso sobre la técnica y sobre el derecho como argumentación y límite al poder. Quién sabe. Lo cierto es que terminó en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, y por lo que a estos temas y al del "parámetro de regularidad constitucional local" se refiere, no le fue tan bien.

Fuentes

FERRAJOLI, Luigi, *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, 2a. ed., Trotta, Madrid, 2013.

FERRER Mac-Gregor, Eduardo, *La nueva sala constitucional del estado de Veracruz*, en Derecho Procesal constitucional, tomo IV, Porrúa, México, 2006.

FIX-FIERRO, Héctor, "El amparo judicial y la 'imposible tarea' del Poder Judicial de la Federación", en FERRER Mac-gregor Eduardo y HERRERA García Alfonso (coords.), *El Juicio de amparo en el centenario de la Constitución Mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro*. Tomo I, IJ-UNAM, Porrúa, México, 2017.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, Porrúa-UNAM, México, 2003.

GONZÁLEZ Oropeza, Manuel y FERRER Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, Porrúa, México, 2006.

GONZÁLEZ Oropeza, Manuel, *Constitución y Derechos Humanos. Orígenes del control jurisdiccional*, Porrúa, México, 2009.

MIJANGOS y González, Javier, *Derechos fundamentales en las relaciones frente a particulares*, Porrúa, México, 2007.

PIEPER, Josef, *Las virtudes fundamentales*, RIALP, Madrid, 2012.

REYES Astudillo, César Iván, *El Bloque y el Parámetro de constitucionalidad en México*, Tirant Lo Blanch, México, 2015.

_____, *Derecho Procesal Constitucional Local*, Porrúa, México, 2017.

RÚIZ Torres, Humberto Enrique, *Curso General de Amparo*, Oxford, México, 2007.

SALAZAR, Pedro, *El Poder Ejecutivo en la constitución Mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, FCE, México, 2017.

SOBERANES Fernández, José Luis, *Sobre el origen de las declaraciones de derechos humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2009.

ZALDÍVAR, Arturo, "Bloque de constitucionalidad, contradicción de tesis 293/2011", en Guadalupe TAFOYA (coord.), *Elementos para el estudio del Juicio de Amparo*, SCJN, México, 2017.

Jurisprudencia

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario oficial de la Federación*, texto vigente de 27 de agosto de 2018.

Constitución Política de la Ciudad de México, *Diario oficial de la Federación*, 2017.

Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México .

Amparo en revisión 1359/2015

Amparo directo 6/2012, resuelto 24 de octubre de 2012.

AR 347/2014. Primera Sala, resuelto el 4 de noviembre de 2015.

Varios 912/2010

LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y EL ABUSO EN LA SEMÁNTICA DE LOS DERECHOS HUMANOS

*THE MEXICO CITY'S CONSTITUTION AND THE ABUSE
OF THE SEMANTICS OF HUMAN RIGHTS*

José Manuel Ruiz Ramírez*

Artículo dictaminado en doble ciego

Resumen

La Constitución de la Ciudad de México utilizó la semántica de los derechos humanos para reconocer dentro de esta categoría a la buena administración pública y a la democracia. Esto tiene como consecuencia que el desarrollo de estos derechos tenga que hacerse conforme a la técnica de derechos humanos, especialmente cuando se reivindique su contenido a través de procesos judiciales. Lo anterior podría generar un conflicto que afecte el gobierno y vida democrática de la Ciudad de México pues estos dos nuevos derechos tienen un núcleo normativo que cuestiona su incorporación a las semánticas de derechos humanos.

Palabras clave: Derecho constitucional, Constitución, México, Administración Pública, Democracia, derechos humanos, teoría constitucional.

* Licenciado en Derecho por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Subdirector en la Dirección General de Estudios, Promoción y Desarrollo de los Derechos Humanos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, josemanuel.der@gmail.com

Abstract

The Mexico City's Constitution used the semantics of human rights to recognize good public administration and democracy within this category. This has as a consequence that the development of these rights must be done in accordance with the human rights technique, especially when their content is claimed through judicial processes. The foregoing could generate a conflict that affects the government and democratic life of Mexico City since these two new rights have a normative core those questions their incorporation into the semantics of human rights.

Keywords: Mexico City Constitution, public administration, democratic government, human rights, constitutional theory.

1. Introducción

La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México finalizó sus trabajos el 31 de enero de 2017, dando cumplimiento al artículo transitorio de la Constitución Federal que ordenó su creación. El resultado fue un documento desarrollado en 75 artículos en el cual se reconocen, al menos, 63 derechos humanos. Tanto en el proceso de elección de quienes integraron la Asamblea, como en las discusiones que desarrollaron las y los constituyentes, uno de los discursos dominantes por las personas que mostraron más entusiasmo por el proceso fue que ésta sería la oportunidad de avanzar en la configuración y reconocimiento de "nuevos derechos".

En el documento publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, y que entró en vigor el 15 de septiembre de 2018, constan los resultados del proceso de innovación en materia de formulación normativa de derechos, pues la Constitución de la Ciudad de México reconoce explícitamente como derechos humanos a algunos principios que no habían sido formulados a través de este tipo de semántica, por ejemplo: los derechos a la buena administración pública y a un

Gobierno democrático.¹ Mientras que esto representa un avance para quienes defienden el contenido de la Constitución aprobada, cabe destacar que el núcleo normativo² de estos nuevos derechos recupera principios de la actividad administrativa o de los sistemas de la política, la economía y la sociedad. En esta transmutación de principios, es decir, la transformación de la democracia y la buena administración pública al lenguaje de los derechos humanos, se advierten cuestiones que pudieran ser problemáticas, ya que el uso de la semántica de derechos humanos desencadena una serie de cuestiones interpretativas y de aplicación con base en el desarrollo que la materia ha tenido en nuestro sistema jurídico –entendido como un sistema normativo reconocido como obligatorio por ciertos órganos que el mismo sistema estatuye y que regula las condiciones en que esos órganos pueden aplicar dichas normas–.³

Aunado a los problemas de aplicación, resulta pertinente la crítica de Wiktor Osiatyński respecto de la actividad de inflar los catálogos de derechos humanos en las constituciones, pues la extensión del contenido normativo establecido a través de las semánticas de derechos humanos tiene como consecuencia que se reduzcan las oportunidades para el proceso político democrático y que existan menos recursos disponibles para ser asignados y redistribuidos por el poder legislativo a través de sus decisiones presupuestarias.⁴ Osiatyński reconoce a esta situación como una de las paradojas del constitucionalismo moderno: entre mayor contenido tienen las constituciones, menos queda para la democracia y los compromisos con la sociedad, por lo que el órgano legislativo pierde poder frente a las cortes constitucionales.⁵

¹ Tanto la democracia como el ejercicio de la buena administración pública son principios que se encuentran reconocidos en la Constitución Federal; sin embargo, no lo son a través del lenguaje de derechos humanos.

² De acuerdo con Von Wright: el carácter, contenido y condiciones de aplicación de la norma. Daniel González Lagier, *G.H. Von Wright y los conceptos básicos del Derecho*, Fontamara, México, 2008.

³ Carlos Santiago Nino, *Introducción al análisis del derecho*, Ariel, España, 2013, pp. 112 y 113.

⁴ Wiktor Osiatyński, *Human Rights and their Limits*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, p. 78.

⁵ *Ibidem*.

Con base en estas ideas, propongo analizar el contenido de los derechos a la buena administración pública y a un gobierno democrático para identificar si efectivamente su formulación a través de la semántica de los derechos humanos distorsiona la forma en que debe aplicarse su contenido y si esto provoca que se invadan espacios de decisiones políticas, económicas y sociales que anteriormente estuvieron reservados para la discusión democrática, así como las posibles consecuencias que esto pudiera tener.

2. Las consecuencias de abusar de la semántica de los derechos humanos

La reforma en materia de derechos humanos realizada a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en junio de 2011 introdujo las semánticas del lenguaje del sistema universal de los derechos humanos al texto constitucional. En el artículo 1o. de la CPEUM quedaron establecidas las obligaciones de protección y garantía, así como los principios rectores para la interpretación de los derechos humanos: universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad. Este cambio normativo tuvo consecuencias políticas y sociales que, entre otros efectos, pueden identificarse en la creciente presencia del concepto "derechos humanos" en el discurso político.⁶

Conviene precisar que, sin importar la posición que se defienda de entre las múltiples discusiones acerca de los fundamentos de los derechos humanos, pareciera existir un consenso de que lo que hoy entendemos como derechos humanos se refiere a una serie de formulaciones lingüísticas a través del derecho y que encuentran determinadas consecuencias a través de su enunciación con base en esta semántica. En ese sentido, al hacer un análisis semántico de un

⁶ De acuerdo con la encuesta "México. Las Américas y el Mundo" de 2014, el 49% de los líderes manifestó haber escuchado de forma cotidiana el concepto, en comparación con 2012 –un año después de la reforma– en el que el 44% de los líderes respondió que escuchó el concepto diariamente.

enunciado, el ejercicio que se está realizando es el de identificar en dónde es que algo pertenece. Esto significa que al hablar de que un enunciado pertenece a la semántica de derechos humanos es porque presenta una serie de características, que puede producir una serie de consecuencias y que sólo pueden ser explicados a través del uso de este lenguaje.⁷

Ahora bien, definir el núcleo normativo de los derechos humanos resulta en un ejercicio complejo pues su contenido no es estático. Como señala Jack Donnelly, cualquier lista o idea de lo que son los derechos humanos es históricamente específica y contingente.⁸ En ese sentido, Juan Antonio Cruz Parceró ha señalado que, en el caso mexicano, la doctrina constitucional que tenía un entendimiento muy estrecho de los derechos constitucionales, hoy en día, es obsoleta; sin embargo, a pesar de la necesidad de un cambio teórico, la práctica de los operadores del derecho demuestra que la teoría obsoleta no ha sido desplazada.⁹

La ausencia de una teoría local acerca de los derechos humanos tiene graves consecuencias prácticas respecto del uso que dan los agentes jurídicos, sociales y políticos a esta semántica. De acuerdo con Mary Ann Glendon, la forma en que nombramos y discutimos las cosas moldea nuestros sentimientos, juicios, decisiones y acciones.¹⁰ En ese sentido, uno de los mayores riesgos en las discusiones acerca de los derechos humanos se encuentra en que –en su absolutez– pueden generar expectativas poco realistas, aumentar los conflictos sociales e inhibir el diálogo que podría conducir a la generación de consensos, acuerdos o al descubrimiento de pisos comunes.¹¹

⁷ Al respecto: Niklas Luhmann, *Observaciones de la modernidad*, Paidós, Barcelona, 1997 y Raffaele de Giorgi, *Ciencia del Derecho y legitimación*, Universidad Iberoamericana, México, 1998.

⁸ Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, 3a. ed., Cornell University Press, Nueva York, 2013, p. 1.

⁹ Juan Antonio Cruz Parceró, *Hacia una teoría constitucional de los derechos humanos*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, Querétaro, 2017, p. 46.

¹⁰ Mary Ann Glendon, *Rights Talk. The Impoverishment of Political Discourse*, The Free Press, Nueva York, 1991, p. 11.

¹¹ *Ibidem*, p. 14.

La idea de *absolutez* corresponde a que, una vez que ‘algo’ es reconocido como un derecho, la discusión sobre el mismo se desplaza de su pertinencia a la forma en que éste será garantizado. Un ejemplo pernicioso de lo anterior consta en las discusiones acerca de la portación de armas en Estados Unidos, pues su protección como derecho reconocido en la Segunda Enmienda ha hecho muy difícil que avancen las agendas que pretenden regular la portación de armas, ya que las expectativas generadas sobre su alcance protector, a través del uso de esta semántica, han quedado blindadas por medio de los mecanismos de tutela reforzada de los derechos. Así, la discusión pública se ha concentrado en la regulación del derecho –o si ésta es posible– y no tanto en la pertinencia del mismo.

El peligro que identifica Glendon obedece al papel hegemónico que adquirieron los derechos humanos después de la Guerra Fría como fuente de legitimidad política.¹² En palabras de Donnelly, los derechos humanos se convirtieron en el tercer elemento de un triunvirato de legitimidad, integrado por las ideas de democracia y desarrollo.¹³ Con base en este modelo, el sistema de derechos humanos se desarrolla en una narrativa en la que los derechos civiles y políticos proveen elementos de responsabilidad y transparencia que pueden ayudar a canalizar el crecimiento económico hacia el desarrollo nacional, así como proteger la libertad, y los derechos sociales –de manera similar– buscan asegurar que la prosperidad se redistribuya en toda la sociedad.¹⁴ De esta forma, los derechos humanos cobran fuerza en la discusión política, pues quienes defienden su objeto de protección o buscan ampliar las garantías para su desarrollo están incorporando a sus agendas un conjunto semántico revestido de legitimidad que puede ser aprovechado con la finalidad de incrementar el capital político de quienes lo utilizan.

¹² Jack Donnelly, *Universal Human Rights...*, *op. cit.*, p. 217.

¹³ *Ibid.*, p. 218.

¹⁴ *Ibidem.*

Ahora bien, lo desarrollado hasta aquí no propone que el sistema de protección con base en los derechos humanos no sea útil. Al contrario, la fuerza que han adquirido esta semántica en el derecho supone una oportunidad de protección de intereses que anteriormente habían estado excluidos del apoyo de las mayorías sociales, económicas y políticas, o que requerían de grandes movilizaciones para su reivindicación. No obstante las virtudes del reconocimiento de los derechos humanos, es necesario entender sus efectos en relación con la paradoja de su protección. El tener un derecho se vuelve relevante en el momento en el que se carece del objeto de su protección; es decir, la paradoja radica en que cuando se exige la protección de un derecho es porque no se disfruta del mismo.¹⁵ Por ejemplo, cuando se vuelve relevante el reconocimiento del derecho al agua no es en el tiempo en que se goza del servicio de agua potable, sino cuando una persona enfrenta su carencia. De esta forma, el reconocimiento de un derecho no tendrá mayor efecto normativo, sino hasta que alguien active los mecanismos para su protección.¹⁶

Ahora bien, las exigencias de derechos humanos difieren de otro tipo de reclamos pues su reconocimiento normativo faculta a quien se ostenta como poseedor de un derecho a reclamar su protección ante el Poder Judicial. Cuando un reclamo se formula en un escrito de demanda, los órganos jurisdiccionales tienen la obligación de resolver a favor o en contra. En sede judicial, los titulares de un derecho humano no necesitan escuchar los argumentos de sus adversarios y no tienen que aceptar un acuerdo: cuando prueban su derecho, ganan, y como ganadores se llevan todo.¹⁷ Si bien, como señala el ministro José Ramón Cossío Díaz, la persona juzgadora debe pensar cómo el cumplimiento de la sentencia

¹⁵ *Ibid.*, p. 9.

¹⁶ Al respecto podría cuestionarse que la formulación de políticas públicas con base en derechos humanos o los efectos discursivos de su reconocimiento también tienen consecuencias en el sistema jurídico; sin embargo, esta discusión excede los alcances de este trabajo.

¹⁷ Wiktor Osiatyński, *Human Rights...*, *op. cit.*, p. 78.

puede atender de mejor manera la protección de los intereses involucrados,¹⁸ el resultado siempre obedecerá a una asignación de bienes jurídicos que favorezcan a la parte que resulte ganadora frente a la situación anterior al litigio.

Una victoria judicial en la defensa de un derecho no es un asunto que se pueda comparar con otro tipo de proceso judicial. En el caso de los reclamos de derechos humanos una de las características del conflicto es que se busca desafiar o modificar instituciones existentes, prácticas o normas.¹⁹ De esta forma, los derechos humanos no sólo deben entenderse –en la forma que utiliza Dworkin–²⁰ como reclamos acerca de aquello que un gobierno no puede negar a un individuo a pesar de que sea de interés general hacerlo, sino que también es pertinente entender a los derechos humanos como una especie de poder de veto.²¹ Cuando, por ejemplo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resuelve un juicio de amparo a favor de una persona o una colectividad, la protección conferida puede manifestarse en la expulsión de una norma aprobada por el Congreso, la modificación de una política pública o en el reacomodo de recursos presupuestales –es decir– un veto a una decisión mayoritaria.

Este poder de veto configura a los textos constitucionales en un conjunto de excepciones al proceso democrático regular. Entre más principios se encuentren reconocidos en los textos constitucionales, mayores son los reclamos que se pueden realizar a través de los mecanismos de protección de los derechos humanos y el espacio para la toma de decisiones políticas y económicas queda reducido. La falta de un acuerdo claro respecto de qué debe ser protegido

¹⁸ José Ramón Cossío Díaz, "VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN EL AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 949/2006, FALLADO POR LA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE EL 17 DE ENERO DE 2007", Engrose al Amparo Directo en Revisión 949/2006, Ponente: Sergio A. Valls Hernández, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 17 de enero de 2007.

¹⁹ Jack Donnelly, *Universal Human Rights...*, op. cit., p. 12.

²⁰ Cfr. Ronald Dworkin, *Los derechos en serio*, Ariel, Barcelona, 2012.

²¹ Wiktor Osiatyński, *Human Rights...*, op. cit., p. 79.

mediante la técnica de los derechos humanos, es decir, a través de su semántica, tiene el efecto pernicioso de que su simplificación discursiva –como algo positivo para proteger cuestiones como la libertad o la integridad, así como para garantizar la redistribución de recursos para asegurar la alimentación de las personas o su educación– desemboca en la idea de que si los derechos humanos son buenos, entonces, tener más derechos será un escenario todavía mejor y en que entre mayor sea su reconocimiento en los textos constitucionales, menos probable será que éstos sean arrebatados.²²

El efecto descrito puede ser peligroso en las democracias constitucionales –como señala Osiatyński– desde el proceso de asignación de recursos presupuestarios, pues el Congreso debe comenzar con la asignación de recursos atendiendo al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales.²³ Cuestiones como el gasto en seguridad, el costo de las burocracias y el costo de garantizar los derechos humanos deben tener prioridad al momento de la asignación de los recursos y, posteriormente, el resto de la bolsa del presupuesto puede disponerse para todos los demás intereses que no tienen un anclaje constitucional.²⁴ Entre mayores sean los compromisos constitucionales, menores serán los recursos que pueden asignar los órganos democráticos a través del proceso regular de discusión política y de respuesta a su electorado. No obstante, si el Congreso no asume su compromiso presupuestario para el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales, entonces el efecto sigue siendo pernicioso pues entre mayor sea el número de principios constitucionales incumplidos, mayor será la debilidad del texto constitucional en términos prácticos.

La falta de consenso teórico acerca de qué necesidades requieren ser protegidas a través de los derechos humanos no es una carencia en el debate exclusiva de

²² Mary Ann Glendon, *Rights Talk...*, *op. cit.*, p. 16.

²³ Wiktor Osiatyński, *Human Rights...*, *op. cit.*, p. 78.

²⁴ Wiktor Osiatyński, *Human Rights...*, *op. cit.* p. 79.

México. Al respecto, hace falta desarrollar con mayor profundidad los procesos a través de los cuales las ideas de los derechos humanos se van modificando, lo que requiere atención específica de las condiciones políticas y sociales que prevalecen en los ámbitos locales.²⁵ No obstante, el resultado del proceso constituyente *sui generis* de la Ciudad de México²⁶ –como el primero que se da en el país después de la Guerra Fría– requiere pensarse desde los cuestionamientos formulados en el debate contemporáneo acerca de los derechos humanos, en el cual la discusión ya no radica en si generan obligaciones concretas para los Estados, sino en cómo operan en relación con otro tipo de principios como la democracia o el desarrollo.

3. El caso de la Ciudad de México

En la Declaración de Viena de 1993 quedaron establecidos los principios que dan sustento a la teoría de los derechos humanos después de la caída del Muro de Berlín. Su texto refiere que "La democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente. La democracia se basa en la voluntad del pueblo, libremente expresada, para determinar su propio régimen político, económico, social y cultural, y en su plena participación en todos los aspectos de la vida".²⁷ En ese sentido, y como han referido los trabajos de Osiatyński, Donnelly y Glendon, los derechos humanos integran un sistema junto con los

²⁵ Geoffrey Robinson, "Human Rights History from the Ground Up", en Steve J. Stern y Scott Straus (eds.), *The Human Rights Paradox. Universality and Its Discontents*, The University of Wisconsin Press, Wisconsin, 2014, p. 54.

²⁶ A diferencia de otros procesos constituyentes, el de la Ciudad de México se dio por mandato de una norma constitucional federal y la Asamblea Constituyente realizó su trabajo de forma restringida debido a que en diversas materias no contaba con la posibilidad de regular soberanamente.

²⁷ ONU, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, *Declaración y Programa de Acción de Viena*, Viena, Austria, 25 de junio de 1993, secc. I, párr. 8. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2033.pdf>

postulados sobre democracia y desarrollo con base al cual se articula el sistema de Estados liberales después de la Guerra Fría. A pesar de que la discusión acerca de las complejidades que surgen en el roce entre mercados, elecciones y derechos individuales ocupa buena parte de la literatura contemporánea sobre democracia y derechos humanos, el texto aprobado de la Constitución de la Ciudad de México parece haber adoptado una ruta distinta.

El derecho a la buena administración pública es el primer derecho que conviene analizar para identificar la forma en que la Asamblea Constituyente se apartó del entendimiento universal de los derechos humanos. Este derecho se encuentra reconocido en el inciso A del artículo 7o. de la Constitución de la Ciudad de México, en el cual se engloban los derechos a la Ciudad Democrática. La formulación de este derecho se articula en cuatro enunciados normativos. En el primero de ellos se reconoce el derecho a la buena Administración Pública y se enlistan los principios que la caracterizan. En el segundo enunciado quedó desarrollada la garantía de audiencia y el debido proceso que constituyen derechos ya reconocidos en la Constitución Federal. El tercer enunciado recupera los derechos a la información y a la protección de datos personales que son igualmente reconocidos en la CPEUM. Finalmente, el cuarto enunciado normativo establece la obligación para las autoridades de desarrollar índices para medir la calidad de los servicios que presten de conformidad con los principios establecidos en el primer enunciado.

Con base en esto, la innovación normativa se encuentra en los incisos 1 y 4 del apartado del derecho a la buena Administración Pública. El reconocimiento de este derecho en la Constitución local –siguiendo con las ideas desarrolladas en el primer apartado, implica que la administración pública en la Ciudad de México no sólo debe ajustarse a los principios que señala el articulado, sino que además debe regirse conforme a los criterios de universalidad, interdependencia e indivisibilidad. En otras palabras, establecer que la buena Administración Pública es un derecho humano tiene como consecuencia que la forma en la que

se analice este principio y poder de veto tiene que ser conforme a las características de la semántica de derechos humanos y no conforme a otro tipo de normas o principios constitucionales. Entonces, una primera pregunta puede formularse: ¿de qué manera pueden aplicarse estos criterios de tal forma que toda persona tenga derecho a una buena Administración Pública indivisible e interdependiente? La respuesta a esta pregunta no es sencilla, pues supone aplicar criterios interpretativos propios de las semánticas de derechos humanos al ámbito de la administración pública.

Este ejercicio teórico obedece a la técnica de derechos humanos recuperada por la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, pues la consecuencia de establecer el derecho a la buena Administración Pública es que éste puede hacerse exigible a través de mecanismos judiciales que van más allá de los procedimientos locales, pues el Poder Judicial Federal puede llegar a conocer de violaciones al contenido de la constitución local.²⁸ Ahora bien, a diferencia de la revisión que realizan los tribunales a políticas públicas en específico, el contenido de este derecho que incluye la eficacia y eficiencia de la Administración Pública en su conjunto, puede abrir la puerta a que los órganos jurisdiccionales tengan que pronunciarse acerca de si un gobierno es eficiente y eficaz.

Si se consideran las principales objeciones a una sentencia en las que se analice una política general, las cuales tienen que ver con la incapacidad institucional de los poderes judiciales para generar los diagnósticos que se requieren para la adopción de cualquier decisión de política pública y en la falta de legitimidad para modificar las asignaciones presupuestales hechas por los

²⁸ Como ejemplo de esto puede considerarse la tesis aislada 2a. LIX/98 de rubro CONSTITUCIÓN LOCAL. SI SE RECLAMA EN AMPARO SU TRANSGRESIÓN POR UNA LEY EMITIDA POR EL CONGRESO ESTATAL, CORRESPONDE A LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN, Segunda Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, Abril de 1998, Pág. 246. Reg. electrónico196421.

congresos,²⁹ en el caso de la revisión del contenido de este derecho las críticas se agravan. Así, el efecto del reconocimiento de este derecho implica la posibilidad de que los tribunales federales intervengan en el ejercicio de las competencias de la rama ejecutiva del gobierno de la Ciudad de México y revisen su desempeño de forma general para determinar si actúa con eficiencia y eficacia, además de ajustar la ejecución de sus funciones de tal forma que satisfaga estándares de interdependencia e indivisibilidad.

Un ejemplo de lo anterior podría ser que una persona promueva un juicio conforme al mecanismo local de protección de derechos humanos, en el que reivindique su derecho a la buena Administración Pública y a la protección del medio ambiente para denunciar el uso excesivo de papel en los trámites ante el gobierno de la Ciudad de México. Conforme al contenido de este derecho, el Poder Judicial local tendría que analizar la eficiencia y eficacia de los trámites burocráticos con base en los estándares de derechos humanos, es decir, debe determinar las condiciones de eficiencia y eficacia en función de los principios de universalidad, interdependencia e indivisibilidad, y decidir el reclamo en función de ello. En caso de que la resolución no satisfaga a quien promovió la demanda, existe una alta probabilidad de que promueva un juicio de amparo en contra de la determinación de la justicia local, lo que implicaría que un tribunal federal pueda analizar si la administración de la Ciudad de México es eficiente y eficaz en función de los estándares de derechos humanos de la Constitución General de la República.

Este ejemplo evidencia la paradoja del proceso constituyente de la Ciudad de México, pues en un ejercicio de reivindicación de la soberanía local, lo que se alcanzó fue un resultado en el que se ampliaron los espacios de revisión de las decisiones de la Ciudad a través del Poder Judicial de la Federación. Asimismo,

²⁹ Juan Manuel Acuña, *Justicia constitucional y políticas públicas sociales. El control de las políticas públicas sociales a partir de la articulación jurisdiccional de los derechos sociales fundamentales*, Porrúa, México, 2012, pp. 590-593.

constata la forma en que transmutaron los principios reconocidos a través del derecho a la buena Administración Pública. Si bien la Constitución Federal en su artículo 134 establece los principios de eficiencia y eficacia para el ejercicio de los recursos públicos, su formulación debía interpretarse conforme a la actividad administrativa del Estado; no obstante, la transformación de esos principios en la Constitución de la Ciudad de México obliga al Poder Judicial a modificar su análisis y aplicar las técnicas de derechos humanos respecto de los casos en los que se hagan valer violaciones al derecho a la buena Administración Pública.

El caso del derecho a un gobierno democrático resulta más complejo. Este derecho se encuentra reconocido en el inciso F, párrafo 1 del artículo 7o. de la Constitución de la Ciudad de México. Al igual que en el derecho a la buena Administración Pública, el resto del contenido del inciso F desarrolla derechos que ya se encontraban reconocidos en la Constitución Federal, como son el derecho a votar y ser votado, así como a ocupar los cargos de elección popular. No obstante, el párrafo primero que establece el derecho que tiene "toda persona [...] a vivir en una sociedad libre y democrática, fundada en el constante mejoramiento económico, social y cultural de las personas" genera un conflicto con el sistema contemporáneo de protección de los derechos.

Como se precisó en el apartado anterior, el sistema dominante de protección de derechos quedó inscrito en el esquema de legitimidad de los Estados modernos que se funda en tres elementos: la protección de los derechos humanos, los principios de democracia y el desarrollo. Lo que hace la Constitución de la Ciudad de México es diluir esa separación y transforma a la democracia de un sistema político a un derecho humano. Esto tiene consecuencias teóricas y prácticas muy complejas.

La idea de los derechos humanos como una forma de veto a las decisiones mayoritarias provoca que sea difícil entender a la democracia como un veto a

las decisiones democráticas. Este enunciado que se antoja incongruente es la consecuencia del reconocimiento del gobierno democrático como un derecho humano tutelado en la Constitución de la Ciudad de México. No es casualidad que la Declaración de Viena realizara una distinción entre ambos principios –derechos humanos/democracia–, pues en el Sistema Universal hubo un entendimiento más claro de que no sólo los derechos humanos son los únicos principios que deben regir en los Estados, sino que existen otros que tienen sus propios sistemas y desarrollo institucional.

La conflictividad en las sociedades encuentra diferentes mecanismos institucionales para ser procesada, debido a que no todas las reivindicaciones pueden encontrar solución a través de las mismas vías. Los conflictos políticos, por ejemplo, suelen ser muy complejos y estar fundados en ideologías que encuentran una mejor representación a través de los mecanismos electorales. Sin embargo, en el momento en el que se reconoció el derecho a un gobierno democrático, de nueva cuenta, se facultó a las personas a reivindicar cualquier situación relacionada con este derecho a través de los mecanismos jurisdiccionales para la tutela de los derechos humanos.

En ese orden de ideas, resulta complejo pensar que las y los jueces puedan procesar reivindicaciones ideológicas y políticas a través de un proceso judicial;³⁰ sin embargo, el reconocimiento de este derecho obliga a que si alguien utiliza este mecanismo, tenga que haber sentencia que decida la polémica. Esto, además, eleva los cuestionamientos acerca de la legitimidad que dichas soluciones puedan tener. Las decisiones democráticas fundan su legitimidad con base en el respaldo electoral, las decisiones judiciales obtienen su legitimidad con base

³⁰ El alcance de una decisión judicial se encuentra limitada al caso respecto del cual decide la persona juzgadora, las normas que son aplicables y los reclamos formulados por las partes. En ese sentido, las reivindicaciones democráticas son más complejas que lo que puede desahogarse en un expediente judicial y, por tanto, el análisis que realicen las personas juzgadoras no reflejará la complejidad de la problemática sometida a su consideración.

en la defensa de los principios constitucionales; sin embargo, cuando estos principios se traslapan y se procesan por vías que no les corresponden, entonces existe un riesgo real de que las decisiones que se adopten carezcan de legitimidad alguna. Dada la naturaleza de los reclamos que se hacen valer a través de la política, no resulta exagerado pensar en que la falta de prudencia al abordar estos cuestionamientos por parte del Poder Judicial podría generar polémicas mayores a las que suele provocar una resolución en un conflicto regular en el que se reivindiquen derechos.

4. Conclusiones

La Constitución de la Ciudad de México fue el resultado de un proceso acelerado en el que la ausencia de una discusión teórica sobre la semántica de los derechos humanos en el Derecho mexicano tuvo consecuencias que podrían amenazar el funcionamiento de la Administración Pública de la Ciudad, así como la legitimidad de sus autoridades. Los casos del derecho a la buena Administración Pública y al gobierno democrático ilustran los posibles conflictos que podrían surgir una vez que la Constitución local entre en vigor y se presenten los primeros litigios en los que se reivindique el contenido de estos derechos.

Que los derechos analizados sean exigidos a través de procesos judiciales dependerá de que las personas que habiten la Ciudad decidan que esos son los mecanismos adecuados. Sin embargo, esta especulación no resulta improbable pues los costos de hacer valer este tipo de derechos a través de una demanda son menores que los que exigen otras vías, como pudiera ser el ocupar cargos de elección popular o el sostenimiento de movimientos sociales.

Dada la novedad del texto constitucional de la Ciudad de México, las preocupaciones expresadas en este trabajo se encuentran sujetas a las decisiones que adopte la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de la impugnaciones al texto de la Constitución local previas a su entrada en vigor y a los posteriores

criterios que se vayan desarrollando respecto de su contenido y del federalismo judicial. No obstante, el llamado a profundizar sobre la teoría de los derechos humanos que debe guiar la interpretación y formulación de este tipo de principios resulta en un ejercicio relevante que trastoca los fundamentos mismos del Estado mexicano y de su funcionamiento con base en el resto al orden federal, así como de la discusión de la legitimidad de sus decisiones y procesos.

Fuentes

Bibliografía

ACUÑA, Juan Manuel, *Justicia constitucional y políticas públicas sociales. El control de las políticas públicas sociales a partir de la articulación jurisdiccional de los derechos sociales fundamentales*, Porrúa, México, 2012.

CRUZ Parcero, Juan Antonio, *Hacia una teoría constitucional de los derechos humanos*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, Querétaro, 2017.

DE GIORGI, Raffaele, *Ciencia del Derecho y legitimación*, Universidad Iberoamericana, México, 1998.

DONELLY, Jack, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, 3a. ed., Cornell University Press, Nueva York, 2013.

DWORKIN, Ronald, *Los derechos en serio*, Ariel, Barcelona, 2012.

GLENDON, Mary Ann, *Rights Talk. The Impoverishment of Political Discourse*, The Free Press, Nueva York, 1991.

LUHMANN, Niklas, *Observaciones de la modernidad*, Paidós, Barcelona, 1997.

NINO, Carlos Santiago, *Introducción al análisis del derecho*, Ariel, España, 2013.

OSIATYŃSKI, Wiktor, *Human Rights and their Limits*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.

ROBINSON, Geoffrey, "Human Rights History from the Ground Up", en Steve J. STERN y Scott STRAUS (eds.), *The Human Rights Paradox. Universality and Its Discontents*, The University of Wisconsin Press, Wisconsin, 2014, p. 54.

Jurisprudencia

José Ramón Cossío Díaz, "VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN EL AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 949/2006, FALLADO POR LA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE EL 17 DE ENERO DE 2007", Engrose al Amparo Directo en Revisión 949/2006, Ponente: Sergio A. Valls Hernández, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 17 de enero de 2007.

Tesis aislada: 2a. LIX/98 de rubro CONSTITUCIÓN LOCAL. SI SE RECLAMA EN AMPARO SU TRANSGRESIÓN POR UNA LEY EMITIDA POR EL CONGRESO ESTATAL, CORRESPONDE A LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN, Segunda Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo VII, abril de 1998, pág. 246. Reg. electrónico 196421.

Otros

ONU, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Declaración y Programa de Acción de Viena, Viena, Austria, 25 de junio de 1993, secc. I, párr. 8. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2033.pdf>

LA EJECUCIÓN PENAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

PRISON RULING AS IN MEXICO CITY'S CONSTITUTION

Zaira Azucena Pérez Figueroa*

Artículo dictaminado en doble ciego

Resumen

En el presente ensayo se analiza la forma en la que la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México reguló el derecho de ejecución penal en la Constitución local. Por ello, se realiza un análisis comparativo entre las constituciones estatales de toda la República Mexicana para determinar si la Asamblea Constituyente fue innovadora al momento de regular los derechos humanos de las personas privadas de la libertad. Asimismo, se estudian las impugnaciones presentadas contra el contenido de la Constitución de la Ciudad.

Palabras clave: Derecho de ejecución penal, derechos humanos, personas privadas de la libertad.

Abstract

This paper aims to analyse the way that the Constituent Assembly of Mexico City legislated Prison Law within the local Constitution. For this purpose, a comparative

* Maestra en Derechos Humanos y Garantías por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

analysis is undertaken between local constitutions in all states of the Mexican Republic to determine if the Constituent Assembly was innovative in regulating Human Rights for prisoners. Also, this paper studies challenges presented to question the content of the Constitution of the City at the Supreme Court.

Keywords: Prison Law, Human Rights, prisoners.

1. Introducción

El 5 de febrero del 2017 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX), la cual regula, en sus artículos 11 y 45, apartados L y B respectivamente, al Sistema de Justicia de Ejecución Penal dentro del territorio de la Ciudad para adultos y adolescentes. En esencia, ambas disposiciones normativas establecen algunos contenidos de la justicia de ejecución penal y de la gestión administrativa que deberán regir dentro de los centros penitenciarios de la Ciudad. Estos artículos van de la mano con las reformas constitucionales en materia de derecho procesal penal (2008), derechos humanos y de ejecución penal (ambas, 2011). A pesar de ello, y como se verá más adelante, ambos artículos generaron dos impugnaciones en las que se reclamó la invasión competencial para regular la ejecución penal y cuyo resultado fue la invalidez de los mismos.

Frente a las disposiciones normativas referidas, en este texto se plantea responder las siguientes preguntas: ¿la regulación de la ejecución penal en la Constitución de la Ciudad es innovadora en materia de derechos humanos? ¿la Asamblea Constituyente de la Ciudad se excedió en sus facultades al momento de regular la ejecución penal? Ambas preguntas deben ser resueltas para conocer el alcance y el contenido de la CPCDMX. Para dar respuesta a estas dos interrogantes, el siguiente texto está dividido en tres rubros. En el primero de ellos se expondrán de manera breve algunos antecedentes de la creación de los artículos que regulan la ejecución penal en la CPCDMX, ello tiene por finalidad contextualizar el proceso que dio origen a las normas aquí estudiadas. En un segundo apartado se realiza

un análisis comparativo de la regulación de las constituciones estatales en materia de ejecución penal para conocer el estado actual de todas ellas y también para responder la primera pregunta a la que hacíamos referencia. Finalmente, para contestar a la segunda interrogante, en el tercer apartado se hace un análisis de la acción de inconstitucionalidad presentada por la entonces Procuraduría General de la República (PGR), y de la controversia constitucional de la Cámara de Senadores contra los artículos 11 inciso L y el 45, apartado B de la CPCDMX.

Antes de comenzar se deben realizar las siguientes precisiones. En las siguientes líneas, cuando hablemos de ejecución penal nos referimos al conjunto de principios y normas que regulan conductas y las relaciones procesales dentro de la prisión, ya sea por alguna medida cautelar o una sentencia condenatoria.¹ Como nos muestra esta definición, todos los derechos y bienes jurídicos que debe tener una Persona Privada de su Libertad (PPL) comenzarán desde el primer día de internamiento y no desde el dictado de su sentencia. Ello implica que las personas que se encuentran en prisión preventiva gozan del mismo régimen que las que ya se encuentran sentenciadas. A pesar de ello, en las siguientes líneas hablaremos únicamente de la ejecución penal de las personas que ya están ejecutando su sentencia. Lo anterior se debe a que el contenido del artículo 45 apartado B numeral 1 de la CPCDMX le otorga un tratamiento de derecho procesal penal y, como ya se dijo, nosotros abordaremos el presente estudio desde la ejecución penal. El numeral 2 también ha sido excluido porque las alternativas y sustitutivos de la prisión pertenecen al derecho procesal penal. Igualmente, vale la pena mencionar que este texto únicamente se restringe al estudio de la ejecución penal para adultos, por ello no se desarrolla el numeral 7 de la disposición normativa antes señalada. Por las razones antes expuestas, el presente texto se

¹ Miguel Sarre y Gerardo Manrique, *Sistema de justicia de ejecución penal. Sujetos procesales en torno a la prisión en México*, Tirant lo Blanch, México, 2018, p. 44.

centrará en abordar los artículos 11, inciso L, y el 45, apartado B del numeral 3 al 6 de la CPCDMX.

2. Antecedentes de la ejecución penal en la CPCDMX

En la propuesta de la CPCDMX presentada por el entonces Jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera se incluyó en el apartado B del artículo 47 el contenido relacionado con la ejecución de penas. Respecto a esta disposición normativa, el 7 de octubre del 2016 la Asamblea Constituyente de la CDMX publicó en su *Gaceta Parlamentaria* la Convocatoria para presentar propuestas ciudadanas sobre dicho texto. Como consecuencia de ello, se recibieron tres recomendaciones: una de ellas fue presentada por la Coalición Académica por la Constitución de la CDMX, integrada por la Universidad La Salle, la Universidad Intercontinental y la Universidad Anáhuac. Una segunda propuesta fue la del Instituto de Estudios del Proceso Penal Acusatorio A.C (IEPPA). Finalmente, José Héctor Carreón Herrera, Director General del IEPPA, también entregó un proyecto a título personal.²

² El Dictamen de la Comisión de Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales Autónomos de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México también indica que se presentaron tres iniciativas de Diputados constituyentes relacionados con la ejecución penal en la CPCDMX, mismas que están firmadas por: Martha Patricia Ruiz Anchondo (Morena), Alejandro Chanona Burguete (Movimiento Ciudadano) y María Gloria Hernández Madrid (PRI). En esta Comisión se emitieron ocho votos a favor, uno en contra y dos abstenciones respecto al entonces artículo 47 apartado B de la CPCDMX.

Después de un amplio estudio del entonces artículo 47, el 21 de enero del 2017 el Pleno de la Asamblea Constituyente le concedió 67 votos a favor en lo general y 73 en lo particular para su aprobación. Se debe mencionar que se votaron tres reservas sobre este artículo pero ninguna hace referencia a la ejecución penal.

Las reservas que se presentaron fueron las de: 1) Dip. Julio César Moreno Rivera (PRD); 2) Irma Eréndira Sandoval Ballesteros (Morena) y; 3) Altamirano Dimas Gonzalo, Kenia López Rabadán y otros (PAN). *Cfr.* Comisión de Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales Autónomos, Dictamen con proyecto de decreto por el que se expiden los artículos del 40 al 57, así como los artículos transitorios octavo, noveno, décimo, décimo cuarto, décimo quinto y un nuevo transitorio, de la Constitución Política de la Ciudad de México, p. 214 y ss.

Derivado de algunos cambios en todo el contenido de la CPCDMX el artículo 47 que regulaba en ese entonces la ejecución penal fue sustituido y en el texto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México (GOCDMX) y en el DOF dicho contenido se encuentra en el artículo 45.

En el siguiente cuadro, puede apreciarse la redacción inicial del artículo 47 que propuso Miguel Ángel Mancera y el artículo 45, que se publicó con posterioridad en los medios ya señalados; en ambas columnas se hace referencia únicamente al apartado B de los numerales 3 al 6 por las razones expuestas al inicio del presente texto.

CUADRO COMPARATIVO DEL PROYECTO Y DE LA PUBLICACIÓN OFICIAL		
Numeral	Artículo 47 apartado B del proyecto de la CPCDMX	Artículo 45 apartado B de la CPCDMX publicada en el Diario Oficial de la Federación
3.	El sistema de reinserción social de la Ciudad de México se organizará sobre la base del trato digno y humanitario, sustentado en el trabajo y la capacitación para el mismo, la educación, la cultura, la salud física y mental como medios para procurar que las personas sentenciadas no vuelvan a delinquir, observando todos los beneficios que para ellas prevea la ley. Asimismo, se fomentará la convivencia pacífica y el sentido de responsabilidad hacia la sociedad.	La reinserción social de la Ciudad de México se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos en el cumplimiento de las resoluciones judiciales privativas y no privativas de la libertad. En la reclusión se garantizará el trato digno y humanitario, sustentado en oportunidades de trabajo y de capacitación para el mismo, de educación y cultura, así como la protección de salud física y mental, y el acceso al deporte. Las y los jueces de ejecución podrán restringir los beneficios constitucionales cuando la conducta del interno afecte gravemente la gobernabilidad de los centros o los derechos de terceros. La reinserción se conseguirá cuando la persona recobre un sentido de vida digna una vez cumplida la pena o revocada la prisión preventiva al devolverle el pleno ejercicio de sus derechos y libertades.

4.	Se establecerán órganos de control en los centros de reinserción social para vigilar todos los actos de la autoridad administrativa y fungir como una instancia de protección de las personas sentenciadas.	Todas las personas que se encuentren en un centro de reinserción social serán tratadas de manera igualitaria; las autoridades no podrán agravar las penas o negar beneficios constitucionales o legales, ni conceder privilegios o tratos diferenciados.
5.	Las medidas de seguridad, disciplinarias y de control preservarán en todo momento la dignidad y la integridad de las personas internas, por lo que se prohíbe el aislamiento, los trabajos forzados y los tratos crueles, inhumanos o degradantes. La ley garantizará una separación racional de las personas internas de acuerdo a la sentencia recibida y al comportamiento.	Se establecerán órganos de control en los centros de reinserción social para vigilar los actos de la autoridad administrativa y fungir como una instancia de protección de las personas internas.
6.	Se establecerá un sistema integral de justicia para adolescentes, separado del sistema de ejecución penal, aplicable a quienes tengan entre doce años de edad y menos de dieciocho y se encuentren en conflicto con la ley penal. Las medidas impuestas a las y los adolescentes deberán ser proporcionales al hecho realizado y procurarán su reinserción y reintegración social y familiar.	Las medidas de seguridad, disciplinarias y de control preservarán en todo momento los derechos humanos de las personas internas. La autoridad aplicará dichas medidas de conformidad con la gravedad de la conducta y que, para el caso, señale la ley de la materia. Se prohíben el aislamiento, los trabajos forzados y los tratos crueles, inhumanos o degradantes. La autoridad organizará los servicios, la clasificación de las estancias y la utilización de las instalaciones de los centros bajo los criterios objetivos que disponga la ley, que favorezcan la convivencia armónica y la gobernabilidad de los centros.

Ahora bien, en la propuesta enviada por el entonces Jefe de Gobierno, los derechos de las personas privadas de la libertad se encontraban en el artículo 16, apartado K y en texto publicado de la CPCDMX se encuentra en el artículo 11, apartado L. El 19 y 26 de octubre de 2016, la Comisión de la Carta de Derechos decidió crear subcomisiones para que elaboraran la síntesis y el análisis de las

propuestas ciudadanas. A la quinta subcomisión se le encomendó dicha tarea respecto del artículo 16.

En el siguiente cuadro se muestra cuál fue el contenido inicial del artículo 16 apartado K, que envió Miguel Ángel Mancera y el artículo 11 apartado L que fue publicado en la GOCDMX y en el DOF.

CUADRO COMPARATIVO DEL PROYECTO Y DE LA PUBLICACIÓN OFICIAL	
Artículo 16, apartado K, del proyecto de la CPCDMX	Artículo 11, apartado L, de la CPCDMX publicada en el Diario Oficial de la Federación
1. Las personas privadas de su libertad tendrán derecho a un trato humano, a vivir en condiciones de reclusión adecuadas que favorezcan su reinserción social y familiar, a la seguridad, al respeto de su integridad física y mental, a una vida libre de violencia, a no ser torturadas ni víctimas de tratos crueles, inhumanos o degradantes, a la mediación y la resolución pacífica de conflictos, al contacto con sus familias y representantes legales, a la alimentación, al agua potable, al más alto nivel de salud física y mental, a la educación, al trabajo digno y remunerado, a ejercer sus derechos sexuales y derechos reproductivos, así como a acceder a servicios o actos de culto religioso.	Las personas privadas de su libertad tendrán derecho a un trato humano, a vivir en condiciones de reclusión adecuadas que favorezcan su reinserción social y familiar, a la seguridad, al respeto de su integridad física y mental, a una vida libre de violencia, a no ser torturadas ni víctimas de tratos crueles, inhumanos o degradantes y a tener contacto con su familia. El derecho a la reinserción social no concluye cuando la persona abandona la prisión, cumple una pena o cumple la sanción, sino que su satisfacción requiere que las personas recobren un sentido de vida digno una vez que hayan cumplido con las sanciones impuestas.
2. Las personas mayores, aquellas con alguna enfermedad o discapacidad, las mujeres embarazadas y las madres de niñas y niños en primera infancia que se encuentren privadas de su libertad, tendrán el derecho a cumplir su reclusión en forma domiciliaria, de conformidad con lo establecido en las leyes en la materia.	

3. Las prisiones serán lugares seguros para todas las personas. Se garantizará toda forma de organización lícita que permita la mediación de conflictos, el diálogo y la convivencia pacífica y armoniosa al interior de los centros de internamiento juvenil y centros de reinserción social en la ciudad.	
---	--

2.2 Regulación de la ejecución penal en la Constitución Política de la Ciudad de México

El artículo 11, apartado L, de la CPCDMX señala que las personas privadas de la libertad por alguna sentencia condenatoria o por estar sujetas a una medida cautelar como la prisión preventiva tienen derecho "a un trato humano, a vivir en condiciones de reclusión adecuadas que favorezcan su reinserción social y familiar, a la seguridad, al respeto de su integridad física y mental, a una vida libre de violencia, a no ser torturadas ni víctimas de tratos crueles, inhumanos o degradantes y a tener contacto con su familia."

En este apartado, el Constituyente de la CDMX se apegó al reconocimiento de los derechos especiales que la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) hace en su artículo 5o. para las PPL. Esta afirmación la hacemos porque este documento internacional precisa que las personas que se encuentren en este supuesto tienen derecho al respeto a su integridad física y mental,³ a no ser torturadas ni sufrir tratos crueles, inhumanos o degradantes.⁴ El artículo 11 de la CPCDMX señala que las personas que están en prisión tienen derecho a tener contacto con su familia, la CADH indica expresamente que la pena no puede trascender de la persona delincuente, y que respetar y garantizar este derecho implica que la PPL mantenga contacto con su familia porque de ser

³ OEA, Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), "Pacto de San José", 18 de julio de 1978, artículo 5.1.

⁴ *Ibidem*, artículo 5.2.

separados los integrantes de ésta también reciben daños y la pena trasciende al sentenciado.⁵ Finalmente, la CADH precisa que las penas privativas de la libertad tienen como finalidad la readaptación social de las personas condenadas, en este punto se debe destacar el trabajo del Congreso Federal que en el 2008 eliminó el término readaptación y lo sustituyó por reinserción. La readaptación social significa ver a las PPL como objetos de tratamiento y no como sujetos de derechos y obligaciones,⁶ en cambio, la reinserción social reconoce que las personas tienen derechos y obligaciones. También se debe señalar que esta última es definida como la restitución del pleno ejercicio de las libertades después de darle cumplimiento a una sanción penal o a una medida cautelar.⁷

En el mismo sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) ha señalado en su artículo 10.1 que toda persona que se encuentre privada de la libertad deberá ser tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano. Igualmente, el Pacto señala que el régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados. Las Reglas Nelson Mandela prohíben expresamente la tortura,⁸ el aislamiento del sentenciado con su familia,⁹ mencionan el derecho a la seguridad de la PPL y, a diferencia de la CADH y del Pacto, habla de reinserción social.¹⁰ El artículo 18 de la Constitución Federal nos señala que el fin del sistema penitenciario es la reinserción social; el artículo 22 de este mismo ordenamiento prohíbe las marcas, los azotes y todo tormento de cualquier especie. En esta misma línea, la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP) señala

⁵ Vid. Catalina Pérez Correa, *Las mujeres invisibles. Los costos de la prisión y los efectos indirectos en las mujeres*, Banco Interamericano de Desarrollo, México, 2015.

⁶ Para más detalles, vid. Miguel Sarre y Gerardo Manrique, *Sistema de justicia de ejecución penal*, op. cit., p. 143 y ss.

⁷ Cámara de Diputados, Ley Nacional de Ejecución Penal, *Diario Oficial de la Federación*, 16 de junio de 2016, artículo 4o.

⁸ ONU, "Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)", U. N. Doc. A/Res/70/175, de 17 de diciembre de 2015, en esp. Reglas 1 y 43.1.

⁹ *Ibid.*, Regla 43.3

¹⁰ *Ibidem*, Regla 4.

en su artículo 9o. que son derechos de las PPL: recibir un trato digno; recibir asistencia médica preventiva y de tratamiento, contar con una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad; tener agua salubre; tener artículos de aseo diario; al respeto de su integridad moral, física, sexual y psicológica y todas aquellos derechos previstos en la CPEUM y los tratados internacionales que sean aplicables.

El segundo párrafo del apartado L del artículo 11 de la CPCDMX señala que el derecho a la reinserción social "no concluye cuando la persona abandona la prisión, compurga una pena o cumple la sanción, sino que su satisfacción requiere que las personas recobren un sentido de vida digno una vez que hayan cumplido con las sanciones impuestas". Respecto a este punto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ya ha señalado que los estados tienen la obligación de implementar programas de trabajo, estudio y otros servicios para que las PPL puedan tener acceso a un proyecto de vida digna y ello tiene mayor relevancia cuando las prisiones están conformadas por personas jóvenes.¹¹ Igualmente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) afirma que esta obligación deriva del artículo 5.6 de la CADH.¹²

La LNEP en su artículo 30 señala que todas las condiciones de internamiento deberán garantizar una vida digna y segura para todas las personas privadas de la libertad dentro de los centros penitenciarios del país. La redacción de este precepto nos hace suponer que el legislador restringió el derecho a una vida digna mientras la persona se encuentre dentro de la prisión; sin embargo, el artículo 207 de la misma ley señala que las autoridades deberán establecer servicios y centros de atención una vez que la persona sale de la prisión, para

¹¹ Corte IDH, *Caso "Instituto de Reeducación del Menor" vs. Paraguay*. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párrs. 152 y 153; Corte IDH, *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia)*. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, párr. 87.

¹² CIDH, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en las Américas*, OEA, s.l., 2011, p. 8.

brindarle a ésta y a su familia apoyo necesario para facilitar la reinserción social, procurar una vida digna y prevenir que la persona vuelva a delinquir.

Como lo pudimos ver, el Constituyente de la CDMX estableció en el artículo 11 los derechos de las PPL que ya están establecidos en los tratados internacionales de los que México es parte, aquí únicamente expusimos algunos de éstos. Igualmente, la Asamblea Constituyente se apegó a lo que señala la LNEP y la Constitución Federal en materia de derechos humanos y de ejecución penal.

Ahora bien, por la delimitación de estudio expresada en la introducción del presente texto, a continuación únicamente analizaremos el artículo 45, apartado B de los numerales 3 al 6 la Constitución de la Ciudad de México.

El tercer numeral del artículo 45 de la CPCDMX señala que la reinserción social se obtendrá en atención al respeto a los derechos humanos, al trato digno y humanitario, al trabajo y capacitación para el mismo, la educación, cultura, deporte y salud física y mental. Recordemos que estos mismos medios para lograr la reinserción social ya se encuentran establecidos por la Constitución Federal en el segundo párrafo del artículo 18. Este mismo numeral señala que, con la finalidad de mantener la gobernabilidad de los centros penitenciarios, se deberán restringir los beneficios penitenciarios a través de una orden del Juez de Ejecución Penal, lo cual también se encuentra establecido en el artículo 136 de la LNEP y se fortalece con el párrafo tercero del artículo 21 de la Constitución Federal cuando menciona que la autoridad judicial es la facultada para imponer y modificar las penas. Finalmente, y no por ello menos importante, el tercer numeral indica que la reinserción social se logra cuando la persona recobra un sentido de vida digna una vez cumplida la pena o revocada la prisión preventiva en el momento en el que se le devuelve a la persona el pleno ejercicio de sus derechos y libertades. Ello es sin duda un nuevo aporte a la legislación nacional, e incluso, a la internacional, por ello y como veremos más adelante, es uno de los puntos más polémicos de las impugnaciones contra la CPCDMX.

El cuarto numeral señala que debe mantenerse un trato igualitario entre las personas privadas de la libertad que se encuentran en los centros. Ello significa: no agravar las penas, ni otorgar beneficios ni privilegios o tratos diferenciados. La LNEP en su artículo 4o. también contempla que las PPL deben tener las mismas oportunidades y el mismo trato para acceder a los derechos que les corresponden.

El quinto numeral del artículo 45 apartado B menciona que los centros penitenciarios deberán contar con órganos de control que vigilen los actos de la autoridad administrativa y a la vez éstos fungirán como instancias de protección a los internos. Este quinto apartado no cuenta con el respaldo de alguna regulación previa a nivel nacional e internacional y el inconveniente de ello desde una perspectiva estrictamente competencial, es que transgrede la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en la materia.

Finalmente, el sexto numeral indica que las medidas de seguridad implementadas en los centros en todo momento obedecerán a los derechos humanos propios de las personas internas. Igualmente señala que se prohíbe el aislamiento, los trabajos forzados y los tratos crueles, inhumanos o degradantes. Para concluir, este apartado del artículo 45 inciso B indica que la autoridad penitenciaria deberá organizar los servicios y clasificar las estancias con la finalidad de fortalecer la convivencia armónica y la gobernabilidad de los centros. La LNEP menciona en su artículo 3 fracción XXIV que todas las medidas de seguridad deberán apegarse al respeto de los derechos humanos de las personas, igualmente en su artículo 31 establece que la autoridad penitenciaria será la encargada de clasificar las estancias para lograr una convivencia más armónica. Como lo señalamos previamente, la prohibición de los tratos crueles, inhumanos y degradantes ya están reguladas en los tratados internacionales.

Una vez expuesto lo anterior podemos comenzar a dar respuesta a nuestra primera interrogante: ¿la regulación de la ejecución penal en la Constitución de la

Ciudad es innovadora? Como lo vimos anteriormente, la CPCDMX establece expresamente derechos de las PPL que ya están consagrados en los tratados internacionales y en la legislación nacional, sin embargo, debemos reconocer que el aporte que hizo la Asamblea Constituyente al señalar que la reinserción se logra hasta que la persona que estuvo privada de la libertad recobra su vida digna da un paso adelante porque ninguna norma nacional e internacional reconoce tal circunstancia. En este punto quisiéramos enfatizar que la Corte IDH ya ha señalado que el estado por la condición de garante con la que cuenta, tiene la obligación de "generar las condiciones de vida mínimas compatibles con la dignidad de la persona humana y a no producir condiciones que la dificulten o impidan", por ello, se deben "adoptar medidas positivas, concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna, en especial, cuando se trata de personas en situación de vulnerabilidad y riesgo, cuya atención se vuelve prioritaria".¹³ En este argumento, la Corte IDH reconoce que los estados tienen obligaciones positivas para lograr que todas las personas a su cargo puedan disfrutar de una vida digna y en especial, los grupos vulnerables, recordemos que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ya ha reconocido a las PPL dentro de este grupo.¹⁴ Es preciso distinguir dos momentos en este punto, el primero de ellos es cuando la PPL está dentro de la prisión y por lo tanto, según la jurisprudencia de la Corte IDH, goza del derecho a la vida digna, el segundo de ellos es cuando recobra su libertad, ¿qué ocurre con el derecho del que hablamos en estos casos? La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) define a los grupos vulnerables como aquellos "sectores de la sociedad, que debido a determinadas condiciones o características son más vulnerables a que sus derechos humanos sean violados",¹⁵ cuando una persona sale de prisión será estigmatizado por la sociedad y también se encontrará con

¹³ Corte IDH, *Caso Yakye Axa vs. Paraguay*, "Sentencia de junio de 2005", Serie C, No. 125, párr. 162.

¹⁴ CIDH, "Principios y Buenas prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas", marzo 2018. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosPPL.asp> (última fecha de consulta: 11 de febrero de 2019).

¹⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), *Informe anual de actividades 2017*, CNDH, México. Definición disponible en: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=23> (última fecha de consulta el 11 de agosto de 2018).

algunas dificultades como la falta de empleo, hogar y familia. Consideramos que la vulnerabilidad de una PPL se extiende una vez que sale de prisión, por ello, la obligación del estado para garantizar y proteger el derecho a una vida digna sigue vigente, incluso, si no se reconociera que la persona que estuvo en prisión pertenece a un grupo vulnerable, el derecho sigue latente y su satisfacción es un medio para lograr la plena reinserción.

Con esto queremos enfatizar que si bien ningún ordenamiento nacional e internacional reconoce expresamente otorgarle a las PPL el derecho a una vida digna después de ejecutada la sentencia, éste es un derecho que ya ha sido reconocido por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y aquí debemos recordar que la jurisprudencia de la Corte IDH nos es vinculante.¹⁶ Por lo antes expuesto, consideramos que la Asamblea Constituyente fue innovadora al establecer de forma expresa que la reinserción social se logra hasta que la persona sentenciada recobra un sentido de vida digna.

Finalmente, vale la pena resaltar que derivado del artículo 1o. de la Constitución Federal todas las PPL gozan de los derechos humanos contemplados en los tratados internacionales señalados previamente. Además de ello, en esta misma disposición normativa se señala como uno de los principios de los derechos humanos a la progresividad.

3. La ejecución penal en las constituciones estatales

En este apartado analizaremos si la CPCDMX es innovadora en materia de ejecución penal respecto a las demás Entidades Federativas, con ello pretendemos responder nuestra primera pregunta desde otra perspectiva.

¹⁶ Tesis [J]: P/J. 21/2014 (10a.) de rubro JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA, Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, pág. 204, Reg. electrónico 2006225.

Como se podrá ver, la regulación de la ejecución penal de la Constitución de la CDMX en comparación con la de los demás estados es innovadora. Esta última afirmación se hace porque el Constituyente de la CDMX reiteró en el texto de la Constitución derechos y medidas del sistema penitenciario que ya están establecidas en la CPEUM, la LNEP y en los tratados internacionales de la materia, además de hacer algunas incorporaciones, mismas que ya desarrollamos en el apartado anterior. Como se verá, otros estados no tienen tan detallada la regulación del sistema penitenciario, ello no significa que las personas privadas de la libertad no cuenten con los mismos derechos y que las autoridades en sus respectivas competencias no estén obligadas a cumplir sus respectivos deberes.

En el Anexo I que acompaña al presente texto se puede observar que los estados de Chiapas, Guerrero, Morelos, Sonora, Tabasco y Veracruz no regulan en sus constituciones a la reinserción social. Los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Yucatán y Zacatecas sí regulan al sistema penitenciario totalmente apegados al texto del artículo 18 de la CPEUM.¹⁷

Del estudio comparativo que se realizó, se pudo advertir que algunos de los estados que reglan la reinserción social dentro de sus constituciones hacen algunos aportes y/o confirman algunos derechos o atribuciones en sus respectivos textos. En este caso tenemos a la Ciudad de México, Puebla, San Luis Potosí, Nayarit, Sinaloa y Tlaxcala. Relacionamos esta atribución con la facultad que ya establece el artículo 14 de la LNEP cuando señala que le corresponde al Poder Ejecutivo Federal o Local la *ejecución material* de la prisión preventiva y de todas las sanciones y medidas de seguridad establecidas en las leyes penales.

Cuando Tamaulipas y Quintana Roo hablan de sistema penitenciario en sus constituciones, lo llaman sistema penal. Sobre Tamaulipas debemos hacer los

¹⁷ Los contenidos fueron revisados por última ocasión el 18 de agosto de 2019.

dos comentarios siguientes: en su artículo 58 fracción XXXIII de su constitución señala que es facultad de su Congreso Local dictar las leyes "para organizar el sistema penal sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad, en el que se garanticen los derechos humanos previstos en la Constitución General de la República, los tratados internacionales y esta Constitución para todo individuo". La primera crítica al respecto es que el texto constitucional usa término *sistema penal* para referirse al *sistema penitenciario*. La primera denominación hace referencia al conjunto de normas que regulan el procedimiento penal; la segunda, como bien lo señala la LNEP en su artículo 3o., fracción XXIV, hace referencia al "conjunto de normas jurídicas y de instituciones del [e]stado que tiene por objeto la supervisión de la prisión preventiva y la ejecución de sanciones penales, así como de las medidas de seguridad derivadas de una sentencia (...)".

El segundo comentario se basa en la asignación de facultades que hace Tamaulipas a su Congreso Local pues señala que este órgano es el encargado de dictar leyes en materia de reinserción social. Sobre ello debemos recordar que el artículo 73, fracción XXI, inciso C de la CPEUM le otorga al Congreso de la Unión la facultad exclusiva para legislar en materia de ejecución penal. Como se verá más adelante, las impugnaciones de los artículos relativos a la ejecución penal de la CPCDMX versan sobre esto.¹⁸

Sobre Tlaxcala se advirtió que en su texto constitucional continúa usando el término de *readaptación social*, mismo que se dejó atrás con la reforma constitucional del 2008 y se substituyó por *reinserción social*, previamente hicimos referencia en esta distinción. Si bien el término reinserción hasta hora se con-

¹⁸ Hasta ahora no se ha localizado una impugnación contra el Estado de Tamaulipas por darle esta atribución a su Congreso Local.

sidera que no es el más apto para darle nombre a los fines de la pena,¹⁹ éste es el que quedó establecido en nuestra Constitución Federal con la reforma en materia penal y por ello los demás ordenamientos debieron respetar la terminología.

El estado de Hidalgo menciona en el artículo 9o. de su Constitución que toda persona en prisión tiene el "derecho a la reinserción social y a los beneficios que de ella resulten, sobre las bases del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, inspirados en un criterio de justicia social, eliminando todo concepto de venganza colectiva, *con el objeto de restablecer su dignidad*, procurando que no vuelva a delinquir". Lo anterior no significa que la PPL pierda la dignidad al momento de ingresar a prisión, incluso, algunos documentos internacionales reconocen siempre que las personas privadas de la libertad no pierden en ningún momento la dignidad y, por ello, en todo momento ésta debe ser respetada.²⁰

Finalmente, el Estado de Guanajuato en su artículo 8o. reafirma lo que la CPEUM establece en su artículo 18 sobre la reinserción social pero menciona que el juez de ejecución será el encargado de otorgar beneficios y señalar cuál será el tratamiento que debe tener cada una de las personas privadas de la libertad, esto es una confirmación de lo que la LNEP prevé en su artículo 25. Además de ello, Guanajuato en su Constitución agrega que los principios de la ejecución de las penas son los de legalidad, equidad, celeridad y real reinserción social del sentenciado.

¹⁹ En este sentido: Miguel Sarre, "Debido proceso y ejecución penal. Reforma constitucional de 2008", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, No. 31, México, 2011, p. 253 y ss.

²⁰ En este sentido: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 101); Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 5.2); ONU, Comité de Derechos humanos, Observación General No. 21: Trato humano de las personas privadas de la libertad, adoptado en el 44o. período de sesiones, 1992 (párr. 4); CIDH, Principios y Buenas Prácticas sobre la protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas (OEA/Ser/L/V/II.131 doc. 26).

De lo antes expuesto podemos señalar que la CPCDMX, en comparación con las demás constituciones estatales, realiza aportes en su contenido y también el lenguaje que usa es acorde a la legislación nacional actual.

4. Las impugnaciones a la Constitución Política de la Ciudad de México en materia de ejecución penal

4.1 Controversia Constitucional presentada por la Cámara de Senadores

La Cámara de Senadores, en la Controversia Constitucional presentada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, solicitó la invalidez de los artículos 11 apartado L y 45 de la CPCDMX por invadir la facultad del Congreso de la Unión prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c) de la CPEUM para legislar en materia de ejecución penal.²¹

Como se observó en el apartado anterior, únicamente ocho estados no regulan dentro de sus constituciones locales al sistema penitenciario; sin embargo, la controversia constitucional presentada contra la CPCDMX en la materia aquí estudiada es la única que ha sido presentada por la Cámara de Senadores.

4.2 Acción de inconstitucionalidad de la entonces Procuraduría General de la República (PGR)²²

La PGR solicitó la inconstitucionalidad del artículo 11 apartado L segundo párrafo y artículo 45, apartado B, numerales del 1o. al 6o. de la Constitución de la CDMX

²¹ Controversia Constitucional de la Cámara de Senadores, presentada por el Senador Pablo Escudero Morales, Presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, 10 de marzo del 2017, pp. 57-59.

²² Cuando se promovió la acción de inconstitucionalidad no se había realizado el cambio de Procuraduría General de la República a Fiscalía General de la República, por ello, este apartado conserva la primera denominación.

con diversos argumentos. Respecto al artículo 11 ya señalado, la PGR indicó –al igual que la Cámara de Senadores– que éste viola la facultad que tiene el Congreso de la Unión para legislar en materia de ejecución penal.²³ Sobre la solicitud de inconstitucionalidad del artículo 45 antes mencionado, la PGR también consideró que éste es contrario al artículo 73 fracción XXI, inciso c de la CPEUM; al segundo transitorio de la enmienda constitucional del 8 de octubre del 2013 y; a la LNEP. Para la PGR estas disposiciones normativas limitaban a la Asamblea Constituyente de la CDMX para legislar en materia de ejecución de penas porque ello únicamente es competencia del Congreso de la Unión.²⁴

Sobre la inconstitucionalidad de todos los numerales del artículo 45, apartado B de la Constitución de la CDMX, la PGR describe en diversos puntos sus argumentos. A continuación los mencionaremos pero únicamente lo haremos con los numerales a los que la PGR hace referencia a la ejecución penal bajo los límites de estudio a los que hicimos referencia en la introducción del presente texto.

1. El tercer numeral del apartado B del artículo 45 faculta a las y los jueces de ejecución para restringir los beneficios constitucionales cuando la conducta de las personas privadas de la libertad afecte gravemente la gobernabilidad de los centros o los derechos de terceras personas. La PGR indica en su acción de inconstitucionalidad que dicha regulación es contraria a los artículos 52 fracc. II²⁵ y 59²⁶ de la LNEP porque en éstos se establecen de forma concreta los supuestos

²³ Acción de inconstitucionalidad promovida por el Procurador General de la República en oficio PGR/031/2017, el 7 de marzo del 2017, pp. 154-156.

²⁴ *Ibidem*, pp. 156-157.

²⁵ La Autoridad Penitenciaria, como caso de excepción a lo dispuesto en el artículo 50, podrá ordenar y ejecutar el traslado de personas privadas de la libertad, mediante resolución administrativa con el único requisito de notificar al juez competente dentro de las veinticuatro horas siguientes de realizado el traslado, en los siguientes supuestos: I (...), II (...) y III. En caso de que se ponga en riesgo la seguridad o gobernabilidad del Centro Penitenciario.

²⁶ El texto del artículo es "Las visitas se limitarán en la medida necesaria para favorecer la gobernabilidad y el buen funcionamiento del Centro Penitenciario, debiendo permitirse por lo menos un tiempo mínimo de

en los que se limitarán los derechos de los internos cuando su comportamiento afecte la gobernabilidad de los centros, en particular las visitas y el traslado a otros centros.

Sobre este mismo numeral, la PGR señala que la reinserción social "se conseguirá cuando la persona recobre un sentido de vida digna una vez cumplida la pena o revocada la prisión preventiva al devolverle el pleno ejercicio de sus derechos y libertades". Si bien la Constitución Federal establece que el fin del sistema penitenciario es la reinserción social, no define a ésta última.²⁷

2. La Procuraduría también indica que el numeral cuarto de la norma impugnada menciona que todas las personas que estén privadas de la libertad contarán con un trato igualitario y que las autoridades no podrán agravar las penas o negar los beneficios constitucionales o legales, tampoco podrán conceder privilegios o tratos diferenciados. Sin embargo, la PGR enfatiza que el artículo 4o. de la LNEP²⁸ prevé la igualdad como un principio rector del sistema penitenciario.

visita de cinco horas semanales y máximo de quince horas semanales. Las horas de visita semanal se considerarán sumando el tiempo efectivo de todos los tipos de visita, excepto aquellas destinadas a la visita íntima. En casos de restricción de visitas por sanción disciplinaria grave, estas podrán limitarse hasta una hora de visita semanal, de conformidad a lo establecido en la presente Ley."

²⁷ Si bien la CPEUM no señala una definición, el artículo 4o. de la LNEP señala que la reinserción social es la: "restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respecto a los derechos humanos".

²⁸ Igualdad. Las personas sujetas a esta Ley deben recibir el mismo trato y oportunidades para acceder a los derechos reconocidos por la Constitución, tratados internacionales y la legislación aplicable, en los términos y bajo las condiciones que éstas señalan. No debe admitirse discriminación motivada por origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y con el objeto de anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas. Las autoridades deben velar porque las personas sujetas a esta Ley, sean atendidas a fin de garantizar la igualdad sobre la base de la equidad en el ejercicio de sus derechos. En el caso de las personas con discapacidad o inimputabilidad deben preverse ajustes razonables al procedimiento cuando son requeridos, así como el diseño universal de las instalaciones para la adecuada accesibilidad.

Pareciera que en este argumento de la Procuraduría, no existe una contradicción entre ambas normas.

3. El artículo 45 apartado B, numeral 6 de la CPCDMX establece la prohibición del "aislamiento, los trabajos forzados y los tratos crueles, inhumanos o degradantes". De la redacción anterior, el artículo 42 de la LNEP prohíbe el aislamiento indefinido o por más de quince días continuos, las otras medidas también las prohíbe en su totalidad. Lo anterior nos lleva a concluir que en la LNEP está previsto el aislamiento como una de las medidas disciplinarias que se pueden imponer dentro de los centros penitenciarios. Por ello, la PGR estableció en su acción de inconstitucionalidad que el precepto de la CPCDMX genera una doble regulación y distorsiona lo previsto por la LNEP.²⁹

Aunado a lo anterior, la PGR reitera que la facultad de regular todo lo relativo a la tortura y o tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes es exclusiva del Congreso de la Unión.³⁰

Ante estos planteamientos no debemos olvidar –como lo vimos en el apartado anterior– que la Asamblea Constituyente confirmó, enriqueció, desarrolló los derechos de las PPL que ya están previstos en el marco jurídico nacional (tratados internacionales, Constitución Federal, LNEP, jurisprudencia del SIDH, etc.), sin menoscabar o irrumpir su contenido.

4. La PGR también hace referencia a la inconstitucionalidad de la regulación sobre la gobernabilidad de los centros penitenciarios de la CDMX.³¹ Señala que el artículo 31 de la LNEP establece que la autoridad penitenciaria, con el objeto

²⁹ Acción de inconstitucionalidad promovida por el Procurador General de la República en oficio PGR/031/2017, *op. cit.*, p. 164.

³⁰ Artículo 73, fracción XXI, inciso a de la CPEUM.

³¹ Acción de inconstitucionalidad promovida por el Procurador General de la República en oficio PGR/031/2017, *op. cit.*, p. 164.

de armonizar la gobernabilidad del centro deberá elaborar una clasificación de las áreas y de los dormitorios de tales centros según la edad, el estado de salud, duración de la sentencia, situación jurídica y otros datos objetivos sobre las personas privadas de la libertad. La CPCDMX en su artículo 45, apartado B, numeral 6 señala que la autoridad penitenciaria deberá organizar "los servicios, la clasificación de las estancias y la utilización de las instalaciones de los centros bajo los criterios objetivos que disponga la ley, que favorezcan la convivencia armónica y la gobernabilidad de los centros".

Al final de la acción de inconstitucionalidad la PGR afirma que:

(...) el Congreso de la Unión, al ser el único que la [sic] Carta Magna le otorga la competencia para regular los aspectos en cita, cualquier normatividad que se emita en la materia de ejecución de penas es invasiva de dicha atribución: por ende, el precepto 4, apartado B, de los numerales del 1 al 6 de la Constitución de la CDMX contraviene dicha atribución. Esto es, al existir una doble regulación en la materia, se actualiza la inconstitucionalidad alegada, la que además genera incertidumbre jurídica a todas aquellas personas que se vean en la necesidad de aplicar o solicitar la aplicación de tal sistema, puesto que, por una parte se encuentra la LNEP y por la otra, lo previsto por la Constitución de la CDMX.³²

Sobre la acción de inconstitucionalidad a la que hicimos referencia en líneas anteriores, Jaime Cárdenas afirma que los argumentos son erróneos porque los derechos humanos relacionados con la reinserción social quedaron dentro de la categoría "Ciudad incluyente", la cual se encuentra conformada en primer lugar como un derecho a la inclusión social a una vida digna después de que la persona privada de la libertad abandona el centro penitenciario y, en segundo lugar, dentro del esquema de derechos, principios y garantías relacionadas con la ejecución penal al interior de dichos centros.³³ Cárdenas también señala que

³² *Ibidem* p. 165.

³³ *Idem*, p. 300.

mientras la Constitución de la Ciudad no contradiga a la Federal y a los tratados internacionales en la materia de derechos humanos para las PPL, la CPCDMX puede establecer nuevos derechos, ampliarlos o extenderlos siempre y cuando ello sea acorde a los principios de universalidad, progresividad, interdependencia, indivisibilidad y pro persona.³⁴ Finalmente, el autor insiste en que no existe una invasión de atribuciones del Congreso de la Unión sobre la ejecución penal por las siguientes siete razones:³⁵

1. La CPCDMX amplía derechos humanos y principios en la materia.
2. No le ordena al Congreso local legislar sobre ejecución penal.
3. No existe una colisión entre normas, reglas o principios.
4. El artículo 11 apartado L amplía el derecho de reinserción social cuando considera que éste se satisface cuando la persona adquiere un sentido de vida digno fuera de la prisión.
5. No existen antinomias.
6. Los derechos y garantías de la ejecución penal consagrados en el artículo 45, apartado B no colisionan con los fines de la LNEP, al contrario, son compatibles con éstos y se pueden interpretar de manera armónica, conforme y en atención al principio pro persona.
7. No se lesionan los fines de la LNEP.

En conclusión de todo lo desarrollado en este apartado, consideramos que la CPCDMX reitera en su contenido derechos que ya están consagrados en la legislación nacional en materia de ejecución penal pero también reconoce derechos que ya están contemplados en tratados internacionales. Si bien existe un límite para que los Congresos locales legislen en materia de ejecución penal,

³⁴ En este sentido, Jaime Cárdenas, *La Constitución de la Ciudad de México. Análisis crítico*, IJ-UNAM, México, 2017, pp. 279-280.

³⁵ *Ibidem*, p. 301.

ello no debe ser un límite para el reconocimiento, la satisfacción y la progresividad de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad.

En el fallo de las impugnaciones, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó la invalidez de los artículos 11, apartado L, párrafo segundo y 45, apartado B, numerales del 1 al 6 porque éstos regulaban aspectos que ya son desarrollados en la legislación especializada expedida por el Congreso de la Unión.³⁶

5. Conclusiones

Por lo antes expuesto mencionaremos las siguientes conclusiones. En primer lugar, logramos observar que el contenido de los artículos de la Constitución de la Ciudad que regulan la ejecución penal reiteran los derechos ya reconocidos por la Constitución Federal, los tratados internacionales y la LNEP. En segundo lugar se puede afirmar que, el contenido de la CPCDMX en comparación con las demás constituciones estatales está más robustecido, es innovador y se apega a la terminología y a las especificaciones que forman parte de la legislación nacional.

Finalmente, se pudo observar la necesidad de homologar el contenido de las constituciones estatales respecto a la ejecución penal para que éste se armónico a lo que ya señala la Constitución.

³⁶ Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 promovidas por Morena, el Partido Nueva Alianza, Procuraduría General de la República y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Ministro Ponente Javier Laynez Potisek, 6 de septiembre de 2018, párrs. 469 y 470.

ANEXO I
REGULACIÓN DE LA EJECUCIÓN PENAL EN LAS CONSTITUCIONES
DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

ENTIDAD FEDERATIVA	DISPOSICIÓN NORMATIVA	PUBLICACIÓN DE LA REFORMA
Aguascalientes	<p>Artículo 58 D (...) El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley.</p>	6 de mayo de 2013
Baja California Norte	<p>Artículo 105 El Ejecutivo creará el sistema penitenciario del Estado, estableciendo las cárceles de reclusión preventiva, las penitenciarias o colonias penales que fueren necesarias, organizado en unas y otras, sobre la base del respeto de los derechos humanos, un sistema de trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. El Ejecutivo del Estado podrá celebrar convenios con la Federación para que los reos sentenciados extingan su pena en establecimientos federales de reclusión aun cuando se hallen fuera del Estado. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.</p>	28 de noviembre de 2014
Baja California Sur	<p>Artículo 17 (...) El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no reincida en la comisión de algún delito, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.</p>	10 de abril de 2013

	<p>El Estado podrá celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa. (...)</p>	
Campeche	<p>Artículo 125 El Ejecutivo creará el Sistema Estatal Penitenciario, el cual se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, y observará los beneficios previstos en las Leyes aplicables en la materia. Los que obtengan sentencia condenatoria de prisión, en los casos y condiciones que establezca la Ley, podrán cumplir su sanción en los centros de reinserción social más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reinserción a la comunidad. Esta disposición no será aplicable en los casos de internos que requieran medidas especiales de seguridad. (...)</p>	1 de diciembre de 2014
Chiapas	No la regula	
Chihuahua	<p>Artículo 6 (...) Toda persona privada de su libertad tiene derecho a ser alimentada y a tener acceso a asistencia médica, con cargo a los fondos públicos. Los reos sentenciados que compurguen penas de prisión en los penales del Estado tendrán acceso, conforme a la ley, a las actividades laborales, las que serán obligatorias si así fuere determinado en sentencia ejecutoriada dictada por la autoridad judicial; así mismo, disfrutarán de las actividades educativas, deportivas y otras que se desarrollen en los centros penitenciarios, que les permitan disminuir su condena o favorezcan su rehabilitación. Toda persona que se encuentre en prisión preventiva y sujeta a un proceso penal, tiene derecho a que se le confine en un lugar totalmente separado y distinto al sitio destinado para extinguir la pena. La violación de este precepto será causa de responsabilidad de acuerdo a lo previsto por la ley de la materia. (...)</p>	10 de junio del 2006

<p>Ciudad de México</p>	<p>Artículo 45 B. Ejecución penal</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La prisión preventiva deberá regirse por los principios de legalidad, presunción de inocencia y necesidad; se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, privilegiando el uso de tecnologías para la ubicación y seguimiento a la persona sujeta a proceso. Por la comisión de delitos patrimoniales sin violencia, cuyo monto no sea superior a ocho veces la unidad de cuenta vigente y en su comisión hayan participado primo delincuentes, se impondrán únicamente penas alternativas a la privación de la libertad. 2. Se favorecerán las alternativas y sustitutivos a la pena de prisión, y su cumplimiento en el mínimo que se apegue a los beneficios constitucionales, respetando en todo momento el derecho a la reparación del daño. 3. La reinserción social de la Ciudad de México se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos en el cumplimiento de las resoluciones judiciales privativas y no privativas de la libertad. En la reclusión se garantizará el trato digno y humanitario, sustentado en oportunidades de trabajo y de capacitación para el mismo, de educación y cultura, así como la protección de salud física y mental, y el acceso al deporte. Las y los jueces de ejecución podrán restringir los beneficios constitucionales cuando la conducta del interno afecte gravemente la gobernabilidad de los centros o los derechos de terceros. La reinserción se conseguirá cuando la persona recobre un sentido de vida digna una vez cumplida la pena o revocada la prisión preventiva al devolverle el pleno ejercicio de sus derechos y libertades. 4. Todas las personas que se encuentren en un centro de reinserción social serán tratadas de manera igualitaria; las autoridades no podrán agravar las penas o negar beneficios constitucionales o legales, ni conceder privilegios o tratos diferenciados. 5. Se establecerán órganos de control en los centros de reinserción social para vigilar los actos de la autoridad administrativa y fungir como una instancia de protección de las personas internas. 6. Las medidas de seguridad, disciplinarias y de control preservarán en todo momento los derechos humanos 	<p>5 de febrero de 2017</p>
-------------------------	--	-----------------------------

	<p>de las personas internas. La autoridad aplicará dichas medidas de conformidad con la gravedad de la conducta y que, para el caso, señale la ley de la materia. Se prohíben el aislamiento, los trabajos forzados y los tratos crueles, inhumanos o degradantes. La autoridad organizará los servicios, la clasificación de las estancias y la utilización de las instalaciones de los centros bajo los criterios objetivos que disponga la ley, que favorezcan la convivencia armónica y la gobernabilidad de los centros.</p> <p>(...)</p>	
Coahuila	<p>Artículo 111</p> <p>La función de seguridad pública estatal comprende el sistema penitenciario, que se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción a la sociedad de las personas sentenciadas y procurar que no vuelvan a delinquir, observando los beneficios que para ellas prevé la ley.</p> <p>Toda persona privada de su libertad tiene derecho a ser alimentada y a tener acceso a asistencia médica, con cargo a los fondos públicos.</p> <p>El Estado formará un cuerpo policial especializado en la vigilancia de los centros penitenciarios.</p>	26 de abril de 2013
Colima	<p>Artículo 8</p> <p>(...)</p> <p>B. El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, como medio para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres cumplirán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.</p>	26 de julio de 2014
Durango	<p>Artículo 13</p> <p>(...)</p> <p>Las personas privadas de la libertad tienen derecho a que se les reconozcan y respeten sus derechos humanos, y durante el tiempo que cumplan su sentencia podrán recibir capacitación para el trabajo, educación,</p>	19 de agosto de 2013

	<p>atención para su salud y realizar actividades deportivas, como medios para lograr su reinserción a la sociedad. (...)</p>	
Guanajuato	<p>Artículo 8 (...) El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la Ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto. El Estado podrá celebrar convenios con la Federación, y otras entidades federativas para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa. La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial. Corresponde al juez de ejecución, instaurar los procedimientos que se requieran para resolver sobre el otorgamiento de los beneficios y del tratamiento, a los internos sentenciados que tengan derecho a ellos, y las demás atribuciones que le confiere la Ley respectiva. El trámite de ejecución de sentencias se regirá por los principios de legalidad, equidad, celeridad y real reinserción social del sentenciado. Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social. Esta disposición no aplicará en caso de internos que requieran medidas especiales de seguridad. (...)</p>	17 de enero de 2013
Guerrero	No la regula	

Hidalgo	<p>Artículo 9 (...) Toda persona en prisión tiene derecho a la reinserción social y a los beneficios que de ella resulten, sobre las bases del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, inspirados en un criterio de justicia social, eliminando todo concepto de venganza colectiva, con el objeto de restablecer su dignidad, procurando que no vuelva a delinquir. (...)</p>	14 de febrero del 2011
Jalisco	<p>Artículo 7 (...) El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto. (...) Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social. Esta disposición no aplicará respecto de internos que requieran medidas especiales de seguridad.</p>	8 de abril del 2014
Michoacán	<p>(...) El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.</p>	24 de julio del 2018
Morelos	No la regula	

<p>Nayarit</p>	<p>Artículo 69 Son facultades y obligaciones del Gobernador: (...) X. Hacer cumplir los fallos y sentencias de los tribunales y prestar a estos el auxilio que necesiten para el ejercicio expedito de sus funciones, además de establecer las medidas correspondientes para la organización del sistema penitenciario basado en el respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad.</p>	<p>13 de octubre de 2012</p>
<p>Nuevo León</p>	<p>Artículo 17 (...) El Ejecutivo del Estado organizará el sistema penitenciario sobre la base del respeto a los derechos humanos, trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la Ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto. Se faculta al Gobernador del Estado para celebrar convenios con otros órdenes de gobierno, para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.</p>	<p>17 de septiembre de 2012</p>
<p>Oaxaca</p>	<p>Artículo 17 (...) El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto</p>	<p>30 de junio de 2015</p>

Puebla	<p>Artículo 79 Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado: (...) XXVI.- Organizar el Sistema Penitenciario de la Entidad, sobre la base del trabajo, capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para alcanzar la reinserción a la sociedad.</p>	16 de junio de 2010
Querétaro	<p>Artículo 2 (...) El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los Derechos Humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud, la cultura y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios previstos en las leyes. Los Poderes Judicial y Ejecutivo se organizarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantizando la cooperación con las autoridades penitenciarias e instituciones que intervienen en la ejecución de la prisión preventiva, de las sanciones penales y de las medidas de seguridad impuestas. (...)</p>	23 de noviembre del 2018
Quintana Roo	<p>Artículo 26 (...) C.- De la víctima o del ofendido: (...) VII. (...) El Estado organizará el sistema penal sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, como medios para la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres cumplirán sus penas en lugares separados de los destinados a los varones para tal efecto. (...)</p>	2 de marzo de 2011
San Luis Potosí	<p>Artículo 80 Son atribuciones del Gobernador del Estado las siguientes: XXI. Organizar el sistema penitenciario en el Estado, siempre sobre la base del trabajo, la capacitación para</p>	25 y 26 de marzo de 2016

LA EJECUCIÓN PENAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

	el mismo, la educación, la salud, el deporte y las actividades culturales y recreativas, para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir (...).	
Sinaloa	<p>Artículo 75</p> <p>La reinserción social de delincuentes y el tratamiento de menores infractores, estarán a cargo del Poder Ejecutivo Estatal.</p> <p>El sistema de reinserción social se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la Ley de Ejecución de Sanciones Penales. Las mujeres purgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.</p> <p>(...)</p> <p>Para lograr la reinserción social de los delincuentes y menores infractores, el Poder Ejecutivo creará los organismos públicos necesarios, procurando la participación de los sectores social y privado.</p>	13 de septiembre de 2013
Sonora	No la regula	
Tabasco	No la regula	
Tamaulipas	<p>Artículo 58</p> <p>Son facultades del Congreso:</p> <p>XXXIII.- Dictar leyes para organizar el sistema penal sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad, en el que se garanticen los derechos humanos previstos en la Constitución General de la República, los tratados internacionales y esta Constitución para todo individuo;</p>	8 de noviembre del 2012
Tlaxcala	<p>Artículo 70</p> <p>Son facultades y obligaciones del Gobernador:</p> <p>XVII. Conceder indulto, reducción, conmutación y demás beneficios que en materia de readaptación social de sentenciados establezca la ley;</p>	18 de mayo de 2001
Veracruz	No la regula	

<p>Yucatán</p>	<p>Artículo 87 Son funciones específicas del Estado: (...) VI Ter.- Organizar el sistema penitenciario sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción social del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, al observar los beneficios que para él prevea la Ley;</p>	<p>26 de julio de 2013</p>
<p>Zacatecas</p>	<p>Artículo 32 (...) El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud, el deporte, como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres purgarán sus penas en lugares separados a los destinados a los hombres para tal efecto (...).</p>	<p>3 de noviembre de 2013</p>

Fuentes

Bibliografía

CÁRDENAS, Jaime, *La Constitución de la Ciudad de México. Análisis crítico*, IJ-UNAM, México, 2017.

CIDH, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en las Américas*, OEA, s.l., 2011.

CNDH, *Informe anual de actividades 2017*, CNDH, México.

PÉREZ Correa, Catalina, *Las mujeres invisibles. Los costos de la prisión y los efectos indirectos en las mujeres*, Banco Interamericano de Desarrollo, México, 2015.

SARRE, Miguel, "Debido proceso y ejecución penal. Reforma constitucional de 2008", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, No. 31, México, 2011.

_____, y Gerardo MANRIQUE, *Sistema de justicia de ejecución penal. Sujetos procesales en torno a la prisión en México*, Tirant lo Blanch, México, 2018.

Comisión de Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales Autónomos, *Dictamen con proyecto de decreto por el que se expiden los artículos del 40 al 57, así como los artículos transitorios octavo, noveno, décimo, décimo cuarto, décimo quinto y un nuevo transitorio*, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), *Diario Oficial de la Federación*, 27 de agosto de 2018.

Constitución Política de la Ciudad de México, *Diario Oficial de la Federación*, 05 de febrero de 2017.

Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP), *Diario Oficial de la Federación*, 06 de junio de 2016.

Otros

CIDH, Principios y Buenas prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas, OEA/Ser/L/V/II.131 doc. 26, marzo 2018. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosPPL.asp> (última fecha de consulta: 11 de febrero de 2019).

OEA, Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) "Pacto de San José", 18 de julio de 1978.

OFICINA del Alto Comisionado de Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 23 de marzo 1973.

ONU, "Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)", U. N. Doc. A/Res/70/175, de 17 de diciembre de 2015.

ACCESO AL AGUA, SANEAMIENTO Y FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EN LA CONSTITUCIÓN DE LA CDMX*

ACCESS TO WATER, SANITATION AND INFRASTRUCTURE FINANCE IN THE CONSTITUTION OF MEXICO CITY

Judith Domínguez**

Artículo dictaminado en doble ciego

Resumen

En este texto se aborda el derecho humano al agua y saneamiento en relación a otros derechos humanos (interdependencia); la gestión pública y sostenible del agua que recoge la nueva Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX); la Ley de sustentabilidad hídrica para la Ciudad de México (CDMX, antes Distrito Federal)¹ y la viabilidad financiera de las acciones y mecanismos que se proponen con una gestión

* El texto fue presentado originalmente al Seminario Permanente de la Constitución de la Ciudad de México, en el que se realizaron comentarios por los participantes que fueron incorporados en la versión final.

** Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales. El Colegio de México. Este trabajo fue propuesto dentro del Seminario Permanente sobre la Constitución de la Ciudad de México del Centro de Estudios Constitucionales (SCJN), en 2018.

¹ A la fecha en que se escribe este artículo se aprobó un dictamen que modifica la denominación de esta ley por la siguiente: Ley del Derecho al Acceso, Disposición y Saneamiento del Agua de la Ciudad de México, que fue aprobado en la *Gaceta Parlamentaria*, Año 01/Primer Ordinario, I Legislatura/No. 30, de 22 de noviembre de 2018, p. 3.

exclusivamente pública, presentándose como todo un desafío presupuestal, técnico e institucional para las autoridades frente a la gran problemática del agua que vive la Ciudad de México.

Palabras clave: Derecho humano al agua, gestión pública, financiamiento.

Abstract

This text addresses the human right to water and sanitation in relation to other human rights (interdependence); the public and sustainable management of water included in the new Political Constitution of Mexico City (CPCDMX); the Water Sustainability Law for Mexico City (CDMX, formerly the Federal District) and the financial viability of the actions and mechanisms proposed with an exclusively public management; considered as a budgetary, technical and institutional challenge for the authorities in the face of the great problem of water that Mexico City is experiencing.

Keywords: Human Right to Water, Public Management, Financing.

1. Introducción

La Ciudad de México (CDMX) es una ciudad altamente vulnerable en términos de agua en dos aspectos: escasez y abundancia; la paradoja de esta región, y aunque existen temas que atender como la calidad del agua, sin duda, los dos primeros son el desafío inmediato que hay que atender. Es un asunto que no podía obviarse en la nueva Constitución pues, en gran medida, la viabilidad de esta ciudad dependerá de sus recursos hídricos y de que el acceso al agua represente un factor que corrija la desigualdad en esta ciudad; es por eso que la Constitución progresista y de derechos que se discutió por los constituyentes no podía pasar de lado el derecho humano básico ligado a la vida y la dignidad de las personas, mismo que se aborda en el apartado "Ciudad Solidaria" de la misma.

La gestión del agua en este entorno urbano representa uno de los mayores desafíos ambientales y sociales; se regula en el Título Tercero del Desarrollo

sustentable de la Ciudad de la CPCDMX, se propone la utilización racional del territorio y de los recursos, y se reconoce que el espacio geográfico, físico e hidrológico en que se sitúa la CDMX requiere de políticas especiales. Se declara la exclusividad pública de la gestión del agua, es decir, no se permitirá la participación privada en ninguna fase de la gestión, especialmente, referida a los servicios públicos. Implicará un reto gestionar con recursos públicos exclusivamente, dada la magnitud del problema, y del recorte presupuestal que sufrió el sector en años pasados, pero también por la crítica escasez del recurso que ya se dejó ver en el reciente corte de agua en la ciudad, que tuvo lugar los primeros días de noviembre de 2018 para dar mantenimiento a una de las fuentes de abastecimiento, que es el Sistema Cutzamala, cuya solución técnica falló.²

No es común encontrar en un texto constitucional la incorporación detallada de aspectos técnicos; tratándose de temas ambientales generalmente se opta por cláusulas generales o abiertas que puedan ser desarrolladas y adaptadas por la legislación secundaria conforme avanza la investigación científica y tecnológica. Una constitución refleja los principios y criterios generales y las aspiraciones de un país o un territorio, no obstante, en la CPCDMX se optó por ir al detalle en la regulación, es decir, incorporar todos los aspectos técnicos que se consideraron necesarios para varios temas, inclusive más allá de lo establecido en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, una técnica jurídica diferente, que ha entrado en vigor. Concretamente, en materia de agua se reguló el servicio público y la gestión del recurso, estableciendo que la gestión será exclusivamente pública, lo que requerirá cambios en la normativa existente, pero sobre todo reestructurar la administración, la vinculación con el sector privado y el presupuesto asignado.

² Melissa Galván, "La 'K invertida', la pieza que falló y metió en aprietos", *ADN Político*, 7 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://adnpolitico.com/mexico/2018/11/07/la-k-invertida-la-pieza-que-fallo-y-metio-en-aprietos-a-la-conagua> [última fecha de consulta: el 1 de diciembre de 2018].

2. Apuntes sobre la metodología

Se utiliza una técnica de análisis de gabinete, histórica y exegética; se analiza cómo ha ido cambiando la normativa de aguas con relación al reconocimiento del derecho humano al agua, las discusiones en la Asamblea Constituyente para la redacción de la nueva Constitución y las discusiones en la Asamblea Legislativa para la aprobación de la Ley de sustentabilidad hídrica (que no entró en vigor por la falta de publicación por parte del Jefe de Gobierno). Se realizó también análisis hemerográfico para la revisión de los acontecimientos hidrometeorológicos sucedidos en la Ciudad, para identificar la magnitud o si dieron lugar a conflictos; las discusiones sobre el presupuesto o las soluciones técnicas para dar mantenimiento al sistema que abastece de agua a la CDMX. De igual forma, se revisó el presupuesto de la CDMX para identificar el rubro destinado al agua, así como el de la Federación para identificar el recorte presupuestal derivado de la reforma basada en el presupuesto base cero del Gobierno federal.

3. El problema del agua en la CDMX

La CDMX, con casi nueve millones de habitantes y una población flotante de un millón seiscientos mil habitantes diarios, se ubica en la Región Hidrológica XIII, la región con mayor estrés hídrico en el país y altamente dependiente de fuentes externas para abastecerse de agua. Son numerosos los estudios que muestran la evolución de una ciudad encaminada a quedarse sin agua³ y que documentan ampliamente la problemática, diversos diagnósticos, e inclusive, algunas

³ Cfr. Para el abastecimiento, Orive: 1995; Rodríguez, 2005; Mendiola: 2006; Barkin: 2004; Perló: 2006; desde la escasez, Graizbord, 2011; Bustos et al.: 2011; desde el valor de la infraestructura, Rosales: 2015; desde las tarifas, Soto: 2011; desde la eficiencia, Márquez et al. 2012; de la vulnerabilidad, Romero: 2010; Salazar: 2016, de las relaciones entre actores sociales, Perló: 2005; desde la contaminación: Downs: 1999; Torres-Sánchez et al: 2018; Vázquez: 2011; Salinas et al.: 2010, solo por citar algunos, pues la literatura es abundante.

soluciones. Esta región tiene dos cuencas (la Cuenca del Valle de México y la Cuenca de Tula) cuya presión por el uso del agua era del 158% para el año 2014,⁴ y con un alto estrés hídrico, la disponibilidad promedio de agua en el país es de 3,982 m³/habitante/año mientras que en esta región es de 152 m³/hab/año,⁵ muy por debajo del nivel mínimo establecido por la OMS para considerar como crítica la situación, según los parámetros internacionales lo aceptable es de 1,100 m³/hab/año; pero al mismo tiempo, y paradójicamente, es una región, en la que al menos en los últimos años ha llovido con gran intensidad provocando encharcamientos e inundaciones durante al menos cuatro meses del año. Entonces, ¿se trata de un problema de falta de agua? Más bien, se ha construido social e institucionalmente un problema a lo largo de varias décadas que ha llevado a la insostenibilidad hídrica de la región.

En la CDMX se ha extraído más agua de la que permite la recarga de sus acuíferos,⁶ encontrándose en una situación de abastecer en gran medida de agua subterránea ha provocado hundimientos en la ciudad desde 1930.⁷ La expresión de una inadecuada gestión ha derivado en una crisis de seguridad hídrica como lo revela la Estrategia de resiliencia de la CDMX.⁸

La siguiente tabla muestra las fuentes de abastecimiento de agua:

⁴ Comisión Nacional del Agua, *Estadísticas del Agua en México Edición 2014*, Secretaría de medio Ambiente y Recursos Naturales, México, 2014.

⁵ Oficina de Resiliencia CDMX, *Estrategia de Resiliencia CDMX*, CDMX, México, 2016, p. 73.

⁶ Haydea Izazola, "Agua y sustentabilidad en la Ciudad de México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 16, núm. 2, 2001, p. 304.

⁷ Gabriela Ángeles Serrano, María Perevochtchicova y José Carrillo-Rivera, "Posibles Controles Hidrogeológicos de Impacto Ambiental por la Extracción de Agua Subterránea en Xochimilco", *Journal of Latin American Geography*, vol. 7, núm. 1, 2008, p. 40.

⁸ Oficina de Resiliencia CDMX, *Estrategia de Resiliencia CDMX*, op. cit., pp. 21y ss.

Tabla 1. Resumen de las fuentes de abastecimiento a la Ciudad de México.

Fuente	Sistema	Operador	Área de Captación	Edad	Aportación
Pozos SACMEX	549 pozos en la zona urbana, México D.F.	SACMEX	Acuífero (Zona Metropolitana de la Ciudad de México)	30 – 60 años	14 m ³ /s
Batería Chiconautla	41 pozos		Acuífero (Cuautitlán-Pachuca)	> 50 años	1.33 m ³ /s
Sistema PAI	156 pozos distribuidos en 7 ramales o baterías	OCAVM	Acuífero (Cuautitlán-Pachuca) y Acuífero Texcoco	> 40 años con reposiciones posteriores	2.83 m ³ /s
Sistema Lerma	250 pozos	SACMEX	Acuífero Toluca y Acuífero (Ixtlahuaca-Atlacomulco)	> 40 años	4.4 m ³ /s
Sistema Cutzamala	7 presas	OCAVM	Cuenca del Río Cutzamala	> 30 años	6.7 – 9.6 m ³ /s
Captación de manantiales	18 manantiales	SACMEX	Sierra de Ajusco, Sur de la CM	> 30 años	0.8 m ³ /s

SACMEX: Sistema de Aguas de la Ciudad de México, organismo del Gobierno del Distrito Federal. OCAVM: Organismo de Cuenca del Valle de México, Organismo dependiente de la Comisión Nacional del Agua, del Gobierno Federal. PAI: Programa de Acción Inmediata, programa de emergencia de perforación de pozos del Gobierno Federal. Fuente: CONAGUA, 2009.

Fuente: Óscar Escolero, Stefanie Kralisch, Sandra Martínez y María Perevochtchikova, "Diagnóstico y análisis de los factores que influyen en la vulnerabilidad de las fuentes de abastecimiento de agua potable a la Ciudad de México", *Boletín de la Sociedad Geológica Mexicana*, México, 2016, vol. 68, núm. 3, 2016, p. 412.

Previamente, el Plan maestro de agua potable 1997-2010 reportaba 3,537 pozos en 1990 de los cuales 1,223 eran para uso público urbano.⁹ También se canaliza agua de la Cuenca Lerma-Chapala a través del Sistema Cutzamala, a más de 40 km de distancia y se bombea a una altura de más de 1,100 metros para hacerla llegar al Valle de México, con alto consumo de energía, que representa el 75% de su presupuesto.

⁹ Haydea Izazola, "Agua y sustentabilidad en la Ciudad de México", art. cit., p. 303.



Fuente: Patronato Pro Valle de Chalco, "Sistema Cutzamala", recurso en línea, 2014. Disponible en: <http://www.provalle.org.mx/sistema-cutzamala.html>

Otro de los problemas lo representan las fugas de agua, pues se pierde agua en las redes de abastecimiento de hasta un 42%¹⁰ y la edad de la tubería ya sobrepasó su vida útil; para la sustitución de más de 24 mil kilómetros de tubería se requieren 20 años y un presupuesto muy cuantioso, no sin mencionar, la necesidad de detener el crecimiento desordenado en la periferia, que es donde se encuentran las zonas de recarga de los acuíferos. El panorama de esta ciudad es preocupante; recientemente se expuso en el Foro de Agua Capital que la *ratio* de disponibilidad de suministro es del 82% real, en el 2025 puede invertirse al 28%, de no tomarse medidas inmediatas para detener esta tendencia;¹¹ por lo que se han propuesto diseñar una Estrategia de seguridad hídrica para la CDMX. La *Estrategia de Resiliencia de la CDMX*, elaborada en 2016, mostraba que el recurso más vulnerable en esta ciudad era el agua, tanto en términos de escasez como de inundaciones;¹² y la gestión muy compleja, por la disponibilidad del recurso y la propia dinámica sociodemográfica de la Ciudad.

¹⁰ Oficina de Resiliencia CDMX, *Estrategia de Resiliencia CDMX*, op. cit., p. 24.

¹¹ Sistema de Aguas, SACMEX, marzo 2018

¹² Oficina de Resiliencia CDMX, *Estrategia de Resiliencia CDMX*, op. cit., p. 76.

El problema es de gestión. El Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACMEX) es el órgano desconcentrado encargado de abastecer de agua, construir infraestructura, rehabilitarla, resolver los problemas de drenaje y alcantarillado y de tratar las aguas, y si bien ha gestionado la gran demanda de agua en esta zona a través de varios mecanismos y de un presupuesto cuantioso, integrado con gran participación de fondos federales (dada la capitalidad de la Ciudad) y propios, lo cierto es que no ha podido orientar la gestión hacia un modelo sostenible, ni técnica ni financieramente. Con la reforma presupuestaria operada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del presupuesto base cero disminuyó drásticamente el presupuesto asignado al subsector agua potable y saneamiento y el del SACMEX en más de un 70%.

Otra dimensión que hay que hacer visible es que la problemática del agua se ha politizado tanto por los partidos políticos como por algunas organizaciones sociales, y se promete agua cuando no es posible otorgarla por su propia disponibilidad física o la imposibilidad legal ante situaciones de irregularidad; esto ha derivado en una intensa actividad de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)¹³ sobre el contenido del derecho humano al agua (Propuesta General 1/2015 sobre el derecho humano al agua y saneamiento), de la posibilidad de brindar o no agua o servicios públicos de agua (que no es lo mismo) en asentamientos irregulares o en analizar cuestiones técnicas o urbanas, tales como la presión del agua en la red o las tarifas.

Por otro lado, existe descontento social en aquellos lugares de la Ciudad que no tienen agua continua en la red pública, a través de pipas de agua o que inclusive se quedan varios días sin agua, manifestaciones, bloqueo de calles e incluso "secuestro" de las tomas de agua, que el Jefe de Gobierno Gabriel Mancera calificó recientemente de sabotaje. En resumen, la falta de agua es motivo de conflicti-

¹³ Vid. CDHDF, *Dfensor. Revista de Derechos Humanos*, Derecho humano al agua, núm. 7, año XIII, julio 2015.

vidad social. El número de colonias sujetas a tandeo (servicio intermitente) ha aumentado de 36 (1999) a 286 (2018).¹⁴

El siguiente cuadro muestra los cortes de agua como un ejemplo, y las manifestaciones sociales que han derivado de la falta de agua en los hogares:

Cortes de agua y manifestaciones por delegaciones

Delegación	Cortes en los últimos 6 años	Manifestaciones en el último año
Gustavo A. Madero	2013: enero 2015: septiembre y octubre	
Azcapotzalco	2013: marzo 2014: julio 2015: septiembre y octubre 2016: enero y abril 2017: septiembre 2018: enero	2 de marzo de 2018 Bloqueos a la vialidad en la esquina de Aquiles Serdán y 16 de septiembre
Cuauhtémoc	2013: marzo, agosto y noviembre 2014: julio 2015: septiembre y octubre 2016: enero y abril 2017: septiembre 2018: enero	6 de marzo de 2018 Bloqueo en Balderas y Av. Chapultepec, Colonia Cuauhtémoc
Venustiano Carranza	2013: marzo y agosto 2014: julio 2015: septiembre y octubre 2016: enero y abril 2017: septiembre 2018: enero	17 de marzo de 2017 Bloqueo sobre circuito interior. Después enfrentamientos de habitantes en Peñón de los Baños con elementos de la Secretaría de Seguridad Pública que intentaban desalojarlos

¹⁴ Vid. CDMX, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 23 de marzo de 2018, vigésima época, núm. 287, p. 8.

Miguel Hidalgo	2013: marzo y agosto 2014: julio 2015: septiembre y octubre 2016: enero y abril 2018: enero	
Iztacalco	2013: marzo y agosto 2014: julio 2015: septiembre y octubre 2016: enero y abril 2017: septiembre 2018: enero	6 de diciembre de 2017 Bloqueo en la avenida Tezozómoc 6 de marzo de 2018 Bloqueo en Plutarco Elías Calles desde Calzada de la Viga hasta Congreso de la Unión 7 de marzo de 2018 Bloqueo del metrobús en la línea Tepalcates a Tacubaya a la altura de Calzada de la Viga y Plutarco
Benito Juárez	2013: marzo, agosto y noviembre 2014: julio 2015: septiembre y octubre 2016: enero 2017: septiembre 2018: enero	16 de febrero de 2018 Bloqueo en la esquina de Avenida Universidad y Eje 5 Sur Eugenia en la Narvarte
Cuajimalpa	2013: marzo 2014: julio 2015: septiembre y octubre 2016: enero 2018: enero	
Álvaro Obregón	2013: marzo y agosto 2014: julio 2015: septiembre y octubre 2016: enero 2017: septiembre 2018: enero	
Coyoacán	2013: marzo 2014: julio 2015: septiembre y octubre 2016: enero 2017: septiembre 2018: enero	26 de febrero de 2018 Bloqueo en Avenida del Imán, cruce con Gran Sur

Iztapalapa	2013: marzo y agosto 2014: julio 2015: septiembre y octubre 2016: enero y abril 2018: enero	20 de octubre de 2018 Bloqueo en la esquina de Eje 4 Sur y Río Tecolutla 8 de marzo de 2018 Bloqueo de la calzada Ermita Iztapalapa
Magdalena Contreras	2013: marzo y agosto 2014: julio 2015: septiembre y octubre 2016: enero 2018: enero	
Tlalpan	2013: marzo 2014: julio 2015: octubre 2016: enero 2018: enero	
Xochimilco	2015: octubre 2017: septiembre	
Tláhuac	2013: marzo y agosto 2014: julio 2015: septiembre y octubre 2016: enero 2018: enero	
Milpa Alta	2015: septiembre	

Fuente: Elaborado con información del reportaje "¿Por qué sufrimos desabasto de agua en la CDMX? Noticieros Televisa, México, 13 de abril de 2018 [recurso en línea].

Otro problema importante es el del saneamiento como servicio público, además de ser un derecho humano, es decir, el tratamiento de aguas residuales, que casi no tiene lugar en esta ciudad, por lo que se canalizan y vierten aguas negras (sin tratamiento previo) a la zona de Tula, siendo un riesgo potencial de salud. La calidad del agua representa un problema, aunque el SACMEX promoció que el agua que entra a la red es potable, sin embargo, la edad de la tubería y el almacenamiento en tinacos hace que se deteriore la calidad para consumo

humano y existen investigaciones que muestran la presencia de contaminantes en zonas de recarga de acuíferos.¹⁵

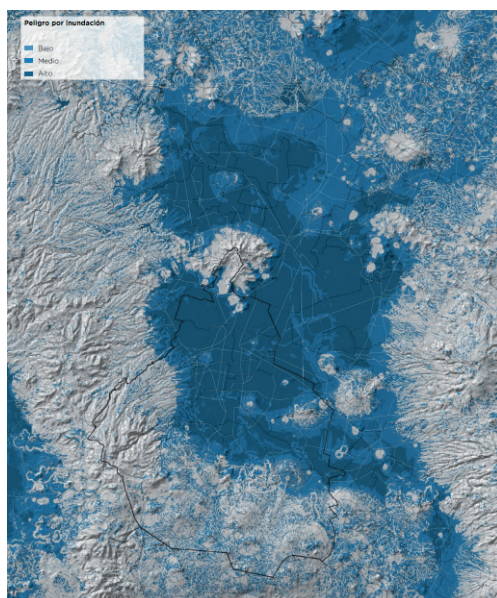
Entre los grandes problemas y desafíos de los últimos tres años se encuentran las inundaciones pluviales urbanas (calificadas como encharcamientos por el SACMEX) que ahora se han vuelto más frecuentes e intensas. La Estrategia de resiliencia de la CDMX al respecto pronostica que "Se proyectan afectaciones al sistema de drenaje en épocas de precipitaciones intensas, que pueden verse seriamente incrementadas por la falta de mantenimiento de la infraestructura o por terremotos, lo cual puede poner a la ciudad en situación de desastre".¹⁶ El cambio climático representa en este panorama, un elemento adicional que añade incertidumbre, pues la ciudad es propensa ya no sólo a eventos hidrometeorológicos extremos, lluvias intensas y atípicas, sino también a sequías. Esta última representaría un grave riesgo para la CDMX, tal como lo reconocen el director de resiliencia para la CDMX y el director del SACMEX.

El siguiente mapa muestra el riesgo de inundación en esta ciudad e identifica algunas delegaciones en el norte de la misma, no obstante, ahora dos años después, es el sur donde más se producen. La basura representa una causa decisiva en los encharcamientos e inundaciones pues tapa la red de drenaje y es evidente ahí el rol de la sociedad para evitar tirarla en la calle, además de que es necesario un cambio cultural en el uso responsable del agua.

¹⁵ Blanca Jiménez, "Health Risks in Aquifer Recharge with Recycled Water", en R. Aertgeerts y A. Angelakis (ed.), *Aquifer Recharge Using Reclaimed Water*, WHO Regional Office for Europe, 2003, p. 20; Marisa Mazari et al., "Helicobacter pylori and Other Enteric Bacteria in Freshwater Environments in Mexico City", *Archives of Medical Research*, 2001, vol. 32, núm. 5, p. 460.

¹⁶ Resiliencia CDMX, 2016, p. 37.

Mapa del riesgo de inundación en la CDMX



Fuente: Resiliencia CDMX, 2016 en Centro Mario Molina, 2014

Un elemento adicional en esta problemática hídrica es la falta de información sobre la gestión del agua o sobre la magnitud del problema; por un lado, poca disponibilidad de información pública; mucha de ella se clasificó como reservada por varios años y, por otro lado, la falta de información completa en el propio SACMEX, se desconoce por ejemplo el número de tomas de agua en la ciudad, calculada entre 20 mil y 40 mil tomas, muestra de lo poco fiable que es el control y registro de la información; siendo tan esencial para gestionar, se entiende la situación actual de grave crisis hídrica y la información sobre el sistema del drenaje es aún más incompleta.¹⁷ La CDMX está en la lista de las 10 ciudades del mundo que corre el riesgo de quedarse sin agua y el episodio de corte de

¹⁷ Entrevista de la autora al Director SACMEX, octubre, 2018.

agua por mantenimiento del Sistema Cutzamala¹⁸ y la falla de la solución técnica¹⁹ evidencia la alta vulnerabilidad en la que se encuentra y la exposición al riesgo.

La reflexión sobre derechos humanos, derecho al agua, derecho a un medio ambiente sano o derecho a la ciudad, es más que vigente en estas condiciones. Y es precisamente en la Constitución de la CDMX donde se ven plasmadas las aspiraciones a las que se quiere llegar para revertir esta compleja problemática urbana y ambiental que representa una desigualdad estructural que esta Constitución pretende superar.

4. El marco normativo del agua para la CDMX

La CDMX ha sido pionera en materia legislativa en varios ámbitos, éste puede ser uno de ellos, al menos, normativamente. La Ley de aguas del Distrito Federal ya consideraba en el artículo 5o., el derecho al agua, de la siguiente forma:

Artículo 5o. Toda persona en el Distrito Federal, tiene el derecho al acceso suficiente, seguro e higiénico de agua disponible para su uso personal y doméstico, así como al suministro libre de interferencias. Las autoridades garantizarán este derecho, pudiendo las personas presentar denuncias cuando el ejercicio del mismo se limite por actos, hechos u omisiones de alguna autoridad o persona, tomando en cuenta las limitaciones y restricciones que establece la presente Ley.

Cuando se suspenda el servicio de suministro de agua, en caso de uso doméstico, de acuerdo con lo previsto en esta Ley, las autoridades garantizarán el abasto

¹⁸ Brenda Yañez, "Y a todo esto...¿a qué se debe el corte de agua en la CDMX?", *Expansión política*, 23 de octubre de 2018 [recurso en línea].

¹⁹ Melissa Galván, "La K invertida...", *op. cit.*

de agua para consumo humano a quienes se encuentren en este supuesto, mediante la dotación gratuita a través de carros tanques, hidrantes provisionales o públicos distribuidos en las demarcaciones territoriales, del Distrito Federal o garrafones de agua potable, conforme a criterios poblacionales, geográficos, viales, de accesibilidad y de equidad determinados por el Sistema de Aguas.

La suspensión o restricción del suministro de agua ordenada por el Sistema de Aguas, se sustenta en los criterios establecidos en el párrafo anterior, salvaguardando, en todo momento, el derecho al acceso de agua para consumo humano.²⁰

Se tenía previsto ya el derecho y las condiciones en que se podía suspender el servicio de agua ante la falta de pago, siendo la primera ley en México que reconocía este derecho, inclusive antes de la reforma a la Constitución mexicana que tuvo lugar en el 2012.

No sólo tenía esta previsión, sino que se refería también a una gestión integral de los recursos hídricos (artículos 6o. y 20). Esta ley, como toda ley de ámbito estatal, establecía un marco de regulación de los servicios públicos con las competencias de cada ente. E iba más allá, siguiendo la Ley de aguas nacionales (aplicable también en su territorio, como ley de jurisdicción federal reglamentaria del artículo 27 constitucional), estableció competencias de las autoridades del Distrito Federal para establecer vedas y zonas reglamentadas en este territorio. Incluyó (con criticable técnica jurídica, pues estaba al final) un capítulo de Cosecha de agua de lluvia, muy amplio, y preveía la creación de un Fondo general de apoyo a la cosecha de agua de lluvia del Distrito Federal. Nada de esto tuvo lugar. Se desarrollaron otros textos normativos de menor rango como la Norma Ambiental para el Distrito Federal, NADF-015-AGUA-2009, que establece los

²⁰ Ley de aguas del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 27 de mayo de 2003.

Límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales de procesos y servicios al sistema de drenaje y alcantarillado del Distrito Federal, provenientes de las fuentes fijas, que fue motivo de conflicto jurisdiccional interpuesto por la CONAGUA, pero finalmente, favorable a reconocer la competencia de la entidad federativa a desarrollar su ámbito de acción.

El agua se ha gestionado de forma compartida en la CDMX entre el SACMEX y la CONAGUA, y con una cuantiosa inversión, que se redujo fuertemente con los recortes presupuestales de los últimos años, disminuyendo hasta en un 70%.²¹ Es cuando se visibilizó la gravedad, lo costoso e ilusorio que era pensar que no había problema de agua en esta Ciudad.

Son aplicables también la Ley de aguas nacionales y la Ley federal de derechos por cuanto hace al costo del agua entregada en bloque. No obstante, el SACMEX desde hace años estableció un esquema tarifario diferenciado hasta el nivel de colonia, con cierto grado de focalización (uno de los más elaborados en el país)²² y que, sin embargo, dista mucho de su cumplimiento, porque cada año, se aprueban excepciones, y también, ocurre durante los periodos electorales. Cada año se publican los decretos de exención de pago por colonias, debido a que no se surte agua a través de la red, de forma continua, sino que se envían pipas, esto lleva a dos soluciones, un pago fijo mínimo, o la exención total; que se complementa, además, con la condonación de multas de los programas²³ que periódicamente establece la Secretaría de Finanzas de la CDMX (por ejemplo, el programa "Ponte al corriente").

²¹ "CDMX va en camino hacia una crisis de agua: Sacmex", *Excélsior*, 15 de noviembre de 2016 [recurso en línea]. (SACMEX, 2012).

²² (Código fiscal de la Ciudad de México, Última reforma publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el 31 de diciembre de 2017)

²³ Luis Pérez Courtade, "Condonarán adeudo de agua en 250 colonias de la Capital", *Excélsior*, 16 de marzo de 2016 [recurso en línea].

En la Ley de ingresos para 2018 se preveían como exención de pago las siguientes:

- Por causas de un fenómeno perturbador (como lo fue el sismo de 2018) se tiene derecho a la exención del pago de derechos por el suministro de agua (artículo 271 bis) y,
- La condonación del pago de los derechos por el suministro de agua, las multas y los recargos, para aquellos interesados en regularizar su toma clandestina de agua o drenaje de uso doméstico o mixto que acudieran espontáneamente ante el SACMEX.

Estas medidas, adoptadas para favorecer a aquellas personas que no tienen un servicio continuo de agua, ha derivado en ocasiones en el abuso, convirtiéndose en deudas cuantiosas por la falta de pago y por la imposibilidad (de facto) de cortar el servicio de agua, creando un círculo vicioso, difícil de superar. Un elemento adicional de la problemática es el recorte presupuestal de casi el 70% de su presupuesto.²⁴

En estas condiciones, la disponibilidad y calidad de agua en la CDMX ha empeorado. Falta de recursos financieros, de inversiones, de presupuesto público y falta de pago por el uso del agua, que presenta un panorama difícil de gestionar. El problema es de gestión, como ya se dijo. Se dejó crecer y agravar la situación, corrigiendo el día a día, sin una planeación prospectiva y de largo plazo; sobre la que continuamente llamaban la atención las investigaciones académicas.

A esto hay que añadir que la nueva Ley de sustentabilidad hídrica para la CDMX que se aprobó en la Asamblea Legislativa de la CDMX no entró en vigor por la falta de publicación del Ejecutivo, esta ley daba un paso adelante al disponer

²⁴ (Domínguez y Flores: 2016: 5-10)

que el SACMEX sería un organismo público descentralizado, lo cual representaría un cambio favorable en la gestión, pues el SACMEX tendría autonomía respecto a su presupuesto. El contexto de gestión del agua es complejo; "agua" y "territorio" están indisolublemente en el problema, el uso irregular del suelo, la falta de ordenamiento de las actividades comerciales e industriales, la ocupación del suelo de conservación, la autorización casi indiscriminada de conjuntos inmobiliarios o centros comerciales, son origen también de la presión sobre los recursos hídricos. Esta Ciudad ya no tiene agua ilimitada para brindarles, por el contrario, se requiere un uso racional, muy racional, del mismo, incorporando fuentes alternativas como el agua de lluvia o el agua tratada.

A continuación, se presenta un análisis de la regulación constitucional de la gestión y del derecho al agua, tal como se plasmó en la nueva Constitución de la CDMX y las implicaciones derivadas de ello.

5. El Derecho humano al agua en la Constitución de la CDMX

Entre los principios rectores de la Constitución, el primero de ellos se refiere a la *dignidad* (artículo 3o.) como principio rector supremo y sustento de los derechos humanos; no podía ser de otra manera en esta etapa de derechos. El acceso al agua es uno de esos derechos humanos básicos, ligado a la satisfacción de las necesidades primarias del ser humano, pues sin agua no se puede vivir. Ahí radica la importancia de este derecho, que es transversal a otros (vivienda, salud, medio ambiente) que también reconoce la Constitución y cuya interdependencia hace que al no tener suficiente agua de calidad para satisfacer necesidades básicas se violenten otros derechos.

El texto constitucional plantea un debate inicial para considerar qué y cuáles son los derechos humanos. Laporta señala la abundancia y, en cierto sentido, la ligereza para usar el concepto de derechos humanos y la confusión entre

derechos y técnicas de protección de los mismos;²⁵ plantea una teoría de los derechos, estableciendo las características de absolutos universales, inalienables e irrenunciables, retomando –entre otros– a Rawls para hablar de los derechos básicos que no son susceptibles de negociación o regateo, por lo tanto, critica la trivialización con la que se habla de catálogos o generaciones de derechos que, al parecer, se sigue en la Constitución de la CDMX (una crítica a esta concepción restrictiva la hacen Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero,²⁶ y Antonio Pérez Luño en la misma obra;²⁷ sin embargo, se retoma aquí por ser un planteamiento sugestivo para repensar si de verdad existen tantas generaciones de derechos como se expone actualmente. No se entienda con esto la negación de los derechos humanos básicos o de los consagrados ya en el texto constitucional, lo que se critica es el detalle innecesario para un texto constitucional.

Como principios de actuación, también rectores, se reconoce la accesibilidad, el diseño universal, la protección del equilibrio ecológico y la protección del medio ambiente, que están directamente vinculados con la protección de los recursos hídricos.

En el apartado de derechos humanos, "De la ciudad solidaria" de la CPCDMX el artículo 9o. establece el mínimo vital y en su contenido está considerada el agua pues existen estándares internacionales sobre el mismo por lo tanto, es responsabilidad progresiva de las autoridades erradicar las desigualdades estructurales que afectan la desigual distribución y acceso al agua en la Ciudad. En el apartado F de este artículo se reconoce el derecho humano al agua, a partir de los estándares internacionales establecidos en la Observación General No. 15;

²⁵ Francisco Laporta, "Sobre el concepto de los derechos humanos", *Doxa* 4. En Cuadernos de filosofía del derecho, 1987, p. 28.

²⁶ Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero, "A propósito del concepto de derechos humanos de Francisco Laporte", *Doxa*, núm. 4, 1987, pp. 67-69.

²⁷ Antonio Pérez Luño, "Concepto y concepción de los derechos humanos (Acotaciones a la ponencia de Francisco Laporta)", *Doxa*, núm. 4, 1987, pp. 47-66.

explícitamente se consideró importante destacar el acceso a la información del agua como parte del contenido del derecho al agua:

Toda persona tiene derecho al acceso, a la disposición y saneamiento de agua potable suficiente, salubre, segura, asequible, accesible y de calidad para el uso personal y doméstico de una forma adecuada a la dignidad, la vida y la salud; así como a solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.

Asimismo, se establece que "La Ciudad garantizará la cobertura universal del agua, su acceso diario, continuo, equitativo y sustentable", y se añade que "se incentivará la captación del agua pluvial". Esta Constitución optó por incorporar no sólo el contenido del derecho y sus técnicas de protección, sino también de incluir los detalles técnicos preferibles para garantizarlo. La participación de organizaciones sociales llevó a integrar en la carta magna formas específicas de acceso al agua que generalmente no se integran en una Constitución pues son materia más bien de desarrollo reglamentario del derecho humano, en este caso, de la Ley de aguas de la Ciudad de México o la Ley de sustentabilidad hídrica, que recientemente se aprobó un cambio en su denominación como Ley del Derecho al Acceso, Disposición y Saneamiento del Agua de la Ciudad de México.

Un tercer apartado reconoce al agua como bien público, social y cultural, conservando las características comunes a los derechos humanos de: inalienable, inembargable, irrenunciable y esencial para la vida. Este párrafo es de suma importancia porque va más allá de la Ley de aguas nacionales, al reconocer que en esta Ciudad el agua tiene un significado cultural, más allá de ser considerado un recurso. Este reconocimiento es importante pues permite reforzar muchos de los argumentos de las organizaciones sociales para la defensa del agua, y que está en consonancia con el reconocimiento de los pueblos originarios y las atribuciones que se le dan también en la Constitución.

Resulta interesante referirse a la propuesta de texto constitucional de Carbonell, que en el artículo 32 primer párrafo exponía: "Toda persona tiene derecho a la

prestación de los servicios públicos de forma suficiente, adecuada, segura, accesible, asequible y de calidad, bajo los principios de universalidad, libertad, igualdad, equidad, eficacia, eficiencia y funcionalidad". Plantea una gran distancia con el texto aprobado, dado que aquí se garantiza no sólo agua sino también el servicio público de agua, aunque, dada la irregularidad urbana que existe en la Ciudad, existía el riesgo de dejarlos fuera; no obstante, hubiera sido corregido prontamente por los tribunales dado que hay diferencia con el derecho de acceso al agua. Este planteamiento limitativo, en cierto sentido, por cuanto parte de la regularidad y la legalidad se complementa con lo que se proponía en el artículo 39 de vivienda adecuada con todos los servicios públicos de esa propuesta.

Siguiendo con el análisis del texto aprobado, en el mismo apartado tercero se establece otro criterio rector: "La gestión del agua será pública y sin fines de lucro" prohibiendo la denominada privatización del agua, que fue un logro de las organizaciones sociales y un elemento de cesión por parte de la autoridad del agua, como se verá más adelante. Lo importante a considerar es ¿qué implicaciones tiene esta disposición?: principalmente, financieras, pues el presupuesto público es bastante limitado e insuficiente para revertir la situación actual. Es necesario idear mecanismos y buscar alternativas para una gestión sustentable del agua.

Analizando el texto, y siguiendo la teoría de servicio público,²⁸ a partir de la entrada en vigor de la Constitución, la gestión del agua será pública, siguiendo la tendencia mundial de un retorno a la municipalización del servicio público²⁹ que está sucediendo en aquellas ciudades donde hubo participación privada eficiente (p. e. París, Barcelona). La cuestión de fondo es la prohibición de la participación privada en la gestión del agua entendida en el panorama que se expresó en el

²⁸ Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo*, Porrúa, México, 1995.

²⁹ Cfr. Martin Pigeon *et al.*, *Remunicipalización: El retorno del agua a manos públicas*, Transnational Institute, Ámsterdam, 2013. Edurne Bagué Tova, "La remunicipalización del servicio de abastecimiento urbano de agua: instituciones y común", *Revista de Antropología Social*, vol. 26, núm. 2, 2017, pp. 427-448.

primer apartado del acceso al agua como un factor de corrección de la desigualdad estructural en la Ciudad, aunque existe ahora mismo la concesión a empresas privadas para partes de la gestión, como lo es la facturación (cuatro concesiones en los últimos años). ¿Qué pasará ahora con los contratos o concesiones vigentes?

Como derecho humano, el acceso al agua cuenta con los mecanismos de garantía que establece el Título Segundo denominado de la Carta de derechos; donde se reconoce que estos derechos pueden ejercerse a título individual o colectivo, y resuelve la dimensión individual que se daba a los derechos humanos, para reconocer explícitamente que también pueden ejercerse de forma colectiva. Es oponible a cualquier autoridad, la cual tiene el deber de promover, respetar, proteger y garantizarlo.

Ahora bien, ¿cómo garantiza *la Ciudad* el agua para todos los habitantes, si no ha podido hacerlo en muchos años, en un escenario de incertidumbre derivado del cambio climático? Ante la falta de agua, en la CDMX se cuenta con la acción de protección efectiva de derechos y el juicio de restitución obligatoria de derechos humanos, la garantía de agua se ciñe a los parámetros internacionales del derecho humano al agua y al contenido básico que establece el artículo 4o. de la CPEUM, que de por sí, son difíciles de cumplir. ¿Qué implicaciones financieras, por ejemplo, tiene, captar agua de lluvia, de mala calidad por la propia contaminación del aire que existe? ¿Cómo se garantiza el agua segura y suficiente en situaciones críticas o excepcionales, como el pasado corte de agua por el mantenimiento del sistema Cutzamala, cuya solución técnica falló con un costo elevado que ascendió a 500 millones de pesos? Esto revela que muchos de los derechos implican el conocimiento de cuestiones técnicas y especializadas, una característica de la problemática ambiental, y un costo que hay que cubrir para su garantía.

Es muy clara la obligación de las autoridades de garantizar el derecho (cobertura universal, infraestructura de servicios públicos, calidad del servicio público), por lo que la cuestión a resolver no es el *qué*, sino el *cómo* y *con qué presupuesto*. Las preguntas obligadas que surgen son si sólo corresponde a la autoridad garantizar este derecho y cuál es el papel de la ciudadanía, al que se refiere el párrafo 6o. del artículo 4o. de la CPEUM. Si bien entre los principios de la política hídrica se incluye la promoción de la cultura del agua, es importante destacar que parte del problema radica no sólo en la falta de pago por el abastecimiento de agua sino también por el uso indiscriminado del agua en algunas delegaciones, que llega a ser de más de 550 litros/habitante/día, y en promedio en la CDMX de 330 litros/hab/día, cuando en Europa es de 150 litros/hab/día como máximo. Hay un problema social de fondo que resolver.

El artículo 5o. ("Ciudad garantista") reconoce que la obligación es progresiva, pero no se debe dejar de actuar; se menciona explícitamente que se deberán adoptar medidas legislativas, administrativas, judiciales y económicas, reconociendo la limitante de recursos públicos de que dispongan, siendo el principal desafío a resolver, se requiere un cambio en la legislatura para aprobar una estructura tarifaria que refleje el valor económico del suministro de agua a través de la red; sin embargo, la medida no es políticamente aceptable. Si la gestión debe ser pública, el presupuesto debe multiplicarse, pero sucede lo contrario. De hecho, el SACMEX se planteó interponer un amparo en contra de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por el recorte presupuestal que se dio en los dos últimos años, el recorte ha sido de hasta el 74% del presupuesto que tenían los organismos operadores de agua. Si la medida es sustituir la red obsoleta, dar mantenimiento o rehabilitar la infraestructura, es difícil hacerlo en estas condiciones. Es por eso por lo que se reconoce también en la Constitución que "Aún en contextos de limitaciones graves de recursos, se optará por programas específicos y económicos que permitan salvaguardar los niveles esenciales de los derechos" y el agua es uno de ellos. Sin transferencia de recursos federales suficientes, la CDMX tiene que utilizar y generar sus propios recursos.

6. La gestión pública del agua

Un segundo bloque en donde se toca el agua en la Constitución de la CDMX es en el artículo 16 que expone las características de cómo debería ser esta gestión: sustentable, para lo cual se repite lo establecido en los primeros artículos respecto al derecho humano al agua, estableciendo, por cuanto hace al suministro de agua, que se garantiza la disposición y distribución diaria, continua, equitativa, asequible y sustentable del agua.

En la Constitución se habla del saneamiento no como derecho humano básico, sino como una función de la autoridad, el saneamiento de aguas residuales, que se refiere a la recolección, conducción, tratamiento, disposición y reutilización, *sin mezclarlas con las de origen pluvial*. Este último apartado ya habilitaría a cualquier ciudadano o colectivo para demandar de las autoridades la separación del agua residual de la pluvial, que no se hace hoy en día y que es una de las causas de las inundaciones que se han producido. ¿Cuál es el horizonte de cumplimiento, con un presupuesto público limitado y las posibilidades reales de protección del derecho humano consagrado en esta Constitución?

En el mismo artículo constitucional se establecen los principios de la política: son trece lineamientos que van desde garantizar la preservación, restauración y viabilidad del ciclo del agua; la forma en que deben diseñarse las tarifas, la captación de agua de lluvia, cuestiones técnicas como el tipo de pavimentación, la reducción de pérdidas por fugas o lo relativo a la cultura del agua. Este detalle en una Constitución no es –insisto– deseable, si atendemos al concepto "material" de Constitución.³⁰ Por otro lado, argumentar a favor del detalle en la Constitución

³⁰ María Luisa, Balaguer, "Constitución y ordenamiento jurídico", Miguel Carbonell (ed.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, Porrúa, UNAM, México, 2012, p. 177.

se justifica por ser "el marco consensuado de convivencia entre los diversos grupos sociales [dirigido] a expresar el consenso fundamental de la sociedad."³¹

En el numeral 4o. del artículo 16.B se logró pactar que el SACMEX fuera un órgano descentralizado que pudiera manejar sus propios recursos, una cesión a cambio de la demanda de las organizaciones sociales de que la gestión fuera pública, y un cambio necesario pues permitirá el manejo autónomo de los ingresos.

7. La propuesta de coordinación metropolitana y regional

Otro apartado de gran relevancia para el tema que nos ocupa es la obligación expresa de coordinación que se establece en esta ley. Si el problema principal es de gestión y de gobernanza, en el texto constitucional se abordan y establecen los efectos. Quizá, el inicio del artículo es equivocado al establecer que la coordinación institucional es esencial para las personas; lo es para las instituciones y los gobiernos, que son los que deben coordinarse (artículo 19.1), para la prestación de servicios públicos o la realización de acciones conjuntas como pudiera ser la infraestructura hidráulica con carácter metropolitano, a través de la suscripción de convenios.

Las delegaciones se convierten en alcaldías, cuyas competencias en materia de agua son mejorar el acceso y calidad de los servicios (artículo 53. 2. XII y 12.III). Al no ser clara la distinción con las competencias del SACMEX, en cuanto a la prestación de servicios públicos, ¿debe entenderse que les corresponde a las primeras rehabilitar la infraestructura? Porque es donde se requiere mayor presupuesto; pudiendo también suscribir convenios entre sí o con otros municipios; así también, les corresponde ejecutar dentro de su demarcación territorial los

³¹ Ibidem, p. 179.

programas de obras públicas para el abastecimiento de agua potable y servicio de drenaje y alcantarillado.

En la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México, el artículo 42 dispone como obligación:

VII. Ejecutar dentro de su demarcación territorial los programas de obras públicas para el abastecimiento de agua potable y servicio de drenaje y alcantarillado y las demás obras y equipamiento urbano en coordinación con el organismo público encargado del abasto de agua y saneamiento de la Ciudad; así como realizar las acciones necesarias para procurar el abastecimiento y suministro de agua potable en la demarcación (...).³²

El artículo 49 de la misma ley establece que las alcaldías "aplicarán y fomentarán (...) sistemas ahorradores de energía y agua, así como el aprovechamiento de materiales, la integración de ecotécnicas y sistemas de captación de agua de lluvia para proteger los cuerpos hídricos", siendo una de las principales propuestas del nuevo gobierno; se regulan la planeación y la presupuestación, así como la asociación entre alcaldías para la prestación del servicio público de agua.

En relación con los pueblos originarios en el uso del agua, en el artículo 224 se establece que deberán respetar y asegurar los derechos de los pueblos y barrios originarios y las comunidades indígenas residentes en los servicios y bienes de agua potable y saneamiento. Resultará interesante la articulación (que puede derivar en oposición) en el uso y la gestión compartida del agua.

Este es el marco normativo que establecen la Constitución de la CDMX y la Ley Orgánica de las Alcaldías. Queda latente la pregunta de la suficiencia presupuestal para alcanzar la seguridad hídrica.

³² Gobierno de la CDMX, *Gaceta Oficial de la CDMX*, 4 de mayo de 2018.

La disposición transitoria sexta establece como obligatorio para las alcaldías destinar el 22% de su presupuesto a proyectos de inversión en infraestructura, equipamiento urbano y servicios públicos en todas las colonias, pueblos, barrios originarios y comunidades indígenas de la demarcación territorial, aunque progresivamente; la meta es para el 2022; comenzando con el 16% en 2019, 18% en 2020, 21% en 2021 hasta alcanzar el 22%.

Ligado a estos pasos necesarios, la disposición transitoria décimo quinta establece la creación del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad, el 30 de abril de 2019 y el Programa General de Ordenamiento Territorial para el 2021. Es decir, hay tiempo para pensar en las soluciones, en cómo y cuánto cuesta y quién lo pagará. Por lo pronto, la gestión del agua en la CDMX será exclusivamente pública. Queda ver cómo se incorpora la ciudadanía.

8. La financiación de la infraestructura hidráulica

De acuerdo con el presupuesto de egresos de la Ciudad de México para el ejercicio fiscal 2018 al Sistema de Aguas se le otorgó la cantidad de 13,617,048,234.00 pesos mexicanos y dentro de las erogaciones consideradas al Sistema de Aguas, se destinaron:

- A la alcaldía de Xochimilco: 78 millones de pesos mexicanos para el rescate de la zona chinampera y ejidal.
- A la alcaldía de Coyoacán: 50 millones de pesos mexicanos para la sustitución de la red de drenaje y agua potable y construcción del nuevo colector en el Pueblo de Santa Úrsula; 35 millones de pesos para la construcción del cárcamo de rebombeo en la colonia Girasoles para la construcción de un colector paralelo y la construcción de cárcamo se destinan 80 millones de pesos en la colonia CTM 9; y 30 millones de

pesos para la sustitución de la red de drenaje y agua potable en San Francisco Culhuacán.

- Para la sustitución de la red de drenaje de 30 pulgadas de diámetro con tubería de polietileno corrugado y las descargas domiciliarias en la colonia Pólvora de la delegación Álvaro Obregón: 32 millones de pesos.
- Para la reparación, sustitución y mantenimiento de la red hidráulica y drenaje en la colonia Miravalle, alcaldía Benito Juárez: 35 millones de pesos.
- A la alcaldía La Magdalena Contreras: 5 millones de pesos, para el mejoramiento, rehabilitación y mantenimiento del tanque Reynaco; 5 millones de pesos para el mejoramiento, rehabilitación y mantenimiento de la planta potabilizadora del Primer Dinamo; 7 millones de pesos, para la conclusión y rehabilitación de la red de agua potable de las colonias Gavillero y Tierra Colorada; 10 millones de pesos para la construcción de un tanque de rebombeo en la colonia La Carbonera.
- A la alcaldía Cuajimalpa de Morelos: 7 millones de pesos, para la sustitución de red secundaria de distribución de agua potable en el Pueblo de San Mateo Tlaltenango, en las calles Lázaro Cárdenas, Emiliano Zapata, Pachuquilla y Ocotál; 3 millones de pesos para la sustitución de la red secundaria de distribución de agua potable en la colonia Ahuatenco, calles Ahuatenco, Virgilio Torres, Dr. Luis Nava Ontiveros y 2a. Cerrada Ahuatenco; y 5 millones de pesos para la sustitución de la red secundaria de distribución de agua potable en la colonia La Navidad, en las calles Melchor, Navidad, Héctor Victoria y Gaspar.

No obstante, aunque parezca un alto presupuesto, lo cierto es que ha resultado ser insuficiente para atender la gran problemática; según el SACMEX, se requiere por lo menos cuatro veces más de lo asignado en un año, incremento sostenido durante un período de al menos 20 años. La inversión entre 2013 y 2018 ha sido

más de 16,000 millones de pesos en materia de agua.³³ Recientemente, la jefa de gobierno de la CDMX anunció que aumentará para el 2019 el presupuesto en 5,000 millones de pesos,³⁴ pero en realidad se presupuestaron 20,000 millones,³⁵ lo que es más de lo inicialmente anunciado (7,000 millones más).

Atender el tratamiento de las aguas residuales representa un alto costo, quizá por eso no se haya hecho hasta ahora, siendo una obligación constitucional; en varias ciudades de México y en otros países, han conseguido tratar casi el cien por ciento de sus aguas residuales con la participación privada o la gestión pública, por lo que la discusión no debería centrarse en la participación privada sino en incluir la operación y mantenimiento del servicio de agua en la agenda pública como un tema prioritario y con un presupuesto adecuado.

Si bien es cierto que existen experiencias nada gratas sobre la participación privada y los abusos por el organismo operador de agua,³⁶ también existen otras que muestran que los ciudadanos valoran como un buen servicio en ciudades donde hay gestión mixta o inclusive privada, tener agua 24 horas al día durante todo el año, con buena presión (Saltillo es un ejemplo); y que si hay un problema radica en los controles que se ponen –o no– en los contratos y concesiones de servicios públicos, un problema de la autoridad. Lo cierto es que, siendo la de la CDMX una Constitución progresista y garantista de derechos, en coherencia con estos postulados, se declara la gestión pública del agua.

Una de las formas en que se puede atender el tema presupuestal del organismo operador del agua es, y ha sido, a través de las tarifas por el uso del agua, pero

³³ Redacción, "Invierte CDMX pese a recorte en agua", *El Economista*, 14 de marzo de 2018 [recurso en línea].

³⁴ Sandra Hernández, "Aumentarán 5 mmdp presupuesto a Sacmex", *El Universal*, 03 de agosto de 2018 [recurso en línea].

³⁵ Israel Zamarrón, "Sacmex recibirá presupuesto de 20 mil millones de pesos para 2019", *El Sol de México*, 13 de agosto de 2019 [recurso en línea].

³⁶ Fernando M. Rayón y Xavier Segura Ayala, "La gestión privada del agua en España y América Latina: el caso de Agbar", en Carles Ibáñez y Narcís Prat (coord.), *Ciencia, técnica y ciudadanía, claves para una gestión sostenible del agua*, Fundación Nueva Cultura del Agua, España, 2006, pp. 135-146.

en esta ciudad el tema representa un tabú por varias razones, a saber: la existencia de tandeo en varias colonias (es decir, el suministro de agua de forma intermitente) a las que se les exime del pago, por un lado y, por el otro, la de una tarifa diferenciada por colonias que no siempre refleja el pago por el consumo en relación con el nivel de ingresos –puede ir desde una tarifa de 30 pesos mensuales hasta una tarifa diferenciada por rangos de consumo y nivel socioeconómico según los datos geoestadísticos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)–. Pero hay muchas personas que no pagan el recibo de agua durante años y, como existía la creencia –errónea– de que el agua no se puede cortar por la falta de pago, hay una cartera vencida. Esta forma de ingresos por el uso y consumo de agua es limitada aunada a que el SACMEX es un órgano desconcentrado de gobierno. En el SACMEX, el dinero se ingresa y se reparte desde la Secretaría de hacienda local, sin posibilidad de manejo directo o destino directo por parte de la autoridad del agua.

9. El desafío: prevenir y mitigar las inundaciones urbanas

También existen previsiones en la Constitución en cuanto a las inundaciones a través del tema de protección civil y de ordenamiento territorial. Se prevé un Programa General de Ordenamiento Territorial de la CDMX que determine las zonas no urbanizables "por razones de preservación ecológica, áreas de valor ambiental, recarga y captación de acuíferos, productividad rural, vulnerabilidad ante fenómenos naturales y protección del patrimonio natural, cultural y rural" (artículo 16. C.2. Regulación de los usos del suelo); y el Apartado I. relativo a la Vulnerabilidad, resiliencia, prevención y mitigación de riesgos), donde se establece que el Gobierno de la Ciudad (ya no la ciudad, como anteriormente se dijo, para el agua), garantizará "la seguridad de las personas, estableciendo medidas de prevención, mitigación y gestión integral de riesgos que reduzcan la vulnerabilidad ante eventos originados por fenómenos naturales y por la actividad

humana." Y lista una serie de instrumentos como la información sobre los riesgos a los que se encuentra expuestos, programas participativos de reubicación, los diagnósticos, los atlas de riesgos y medidas de coordinación interinstitucional, que efectivamente son los que están haciendo falta. Un potencial instrumento de protección aquí es la responsabilidad administrativa, que ya se considera en este texto constitucional, por las autorizaciones otorgadas para edificar en suelos con riesgos de ser inundables, y de los consecuentes daños al patrimonio que, como hemos visto, se producen en las zonas con lluvias intensas cada vez con más frecuencias. ¿De qué instrumento o acción dispone aquella persona que sale del trabajo y se queda varado en alguna avenida principal, como Viaducto o Periférico, y que por la lluvia intensa pierde su automóvil con daño total o ve su afectada su casa por una inundación? ¿Son suficientes los mecanismos del Fondo de desastres naturales (FONDEN) el cual destina recursos para reparar en parte el daño patrimonial, pero que no necesariamente soluciona el problema *in situ*? ¿Se puede exigir responsabilidad administrativa por la construcción de la vía, por el otorgamiento de permisos en zonas de recarga, la pavimentación de la ciudad, o por la falta de mantenimiento de la red de drenaje, o por la no separación del agua pluvial? Son cuestiones de planeación urbana a las que también se refiere esta Constitución para lograr un desarrollo sustentable, y son de las que requieren de las medidas progresivas; no obstante, en el inter (que puede ser de varios años), ¿qué mecanismos existen para garantizar estas necesidades?

El ordenamiento urbanístico es un desafío por la propia situación geográfica, pero, además, está ligado a los escenarios de cambio climático que se generen en ese planteamiento prospectivo que se propone también. Está dentro del capítulo de normas programáticas, que tienen el problema de la falta de consecuencias por la inactividad legislativa y su eficacia.³⁷

³⁷ M. Balaguer, Constitución y ordenamiento jurídico", *op. cit.*, 2012, p. 189.

La solución técnica ha sido la construcción del Túnel Emisor Oriente (TEO) que entrará en funcionamiento en el año 2019 con la finalidad de desalojar las aguas pluviales, veremos cómo funciona y en qué medida representa una solución a las futuras y frecuentes inundaciones pluviales urbanas que se presentarán como efecto de la variabilidad climática. Este proyecto es un ejemplo también de lo costoso que es resolver el problema de esta ciudad; su costo se elevó, presupuestado en 2008 cuando inició la obra en 11,035 millones de pesos, 10 años después, el costo asciende a más de 41,000 millones de pesos.

10. El desarrollo reglamentario del derecho al agua y la gestión sostenible

Casi en paralelo a la tramitación de la Constitución de la CDMX se discutió la Ley de sustentabilidad hídrica de la CDMX que fue aprobada en la Asamblea legislativa y enviada al titular del Ejecutivo para su sanción. En esta etapa se quedó la ley antes del cambio de gobierno. No se publicó por el Ejecutivo y por lo tanto, no entró en vigor. Esta ley desarrollaba mucho de lo que se ha expuesto hasta ahora, incluyendo un capítulo muy amplio de cosecha de agua de lluvia. Un proyecto que iba al detalle de cómo debía ser la gestión del agua en la CDMX que hasta parece manual de buenas prácticas. La tendencia hoy en día es ir al mínimo detalle en una norma, cuando el derecho ambiental (la Ley de aguas es materia ambiental, además de administración de las aguas) se decanta por principios generales. Habrá oportunidad en la siguiente legislatura de discutir cómo se realizará esa gestión y con qué presupuesto se alcanzará la seguridad hídrica de la Zona metropolitana del Valle de México (ZMVM). Mientras tanto, muy recientemente se cambió la denominación a la ley citada por el de Ley del Derecho al Acceso, Disposición y Saneamiento del Agua de la Ciudad de México.³⁸

³⁸ CDMX, *Gaceta Oficial de la CDMX*, 22 de noviembre de 2018.

10.1 Discusión

Queda por desarrollar un marco teórico que apenas es inicial en este texto en dos temáticas centrales. La primera es sobre el carácter de Constitución, ¿qué significa y cuál debería ser su contenido, en materia ambiental, específicamente en materia de aguas? ¿Es necesario o es característica de nuestros tiempos detallar lo más posible, hasta las cuestiones técnicas, que pueden cambiar o no ser válidas en un futuro cercano? O tiene que tener un contenido mínimo básico, perdurable en el tiempo. La segunda es sobre el significado de los derechos humanos, que presenta en este caso, menor problema, debido a que el agua es básica e indispensable para vivir y para la dignidad humana; más bien, en contraste a ese detalle de derechos que se catalogaron.

Lo cierto es que se reconoce el derecho humano de acceso al agua, se establece claramente, la gestión pública y sustentable del agua y están claros los mecanismos de coordinación metropolitana que se requieren. Lo esencial está. Y hay que dejar al desarrollo reglamentario tanto detalle.

Un tercer elemento de discusión es la reflexión sobre el presupuesto requerido para dar viabilidad a una gestión sustentable del agua en la CDMX, a partir de una gestión exclusivamente pública. Si el problema requiere de grandes inversiones, ¿alcanzará el presupuesto público?

En coherencia con el nuevo régimen político en el que entra México con el nuevo gobierno, se propone mayor presencia del Estado, especialmente en aquellos rubros en que entran en juego bienes comunes, servicios públicos, poblaciones vulnerables, desigualdades; para corregirlas; el alejamiento de la política neoliberal expresado por el nuevo gobierno tendrá impacto (esperemos positivo) en la gestión del agua, por lo pronto, el marco constitucional lo reconoce, y en las

competencias de las Alcaldías se tuvo el cuidado de dejar a salvo la relación con los pueblos originarios respecto al uso de lo que consideran su agua.

11. Conclusiones

La Constitución de la CDMX fue planteada como una Constitución progresista, por el amplio reconocimiento de derechos que realiza y por sus principios orientados hacia una ciudad sustentable. Para ello, una buena gestión del agua es fundamental. Se apostó por la gestión pública coherente con una agenda pública orientada a corregir desigualdades estructurales que sólo el Estado, los gobiernos, pueden corregir porque es su mandato; a la iniciativa privada poco le interesa este factor externo a la gestión del agua. Pero este nuevo marco de gestión plantea grandes desafíos que pueden resolverse con criterios flexibles; el presupuesto será un factor determinante para orientarse hacia la sustentabilidad y la seguridad hídricas. La variabilidad climática añade incertidumbre a un panorama ya en sí complejo por cuanto a la sobreexplotación de los acuíferos, la alteración de la calidad del agua subterránea, y la disponibilidad de agua; los aspectos técnicos también serán un tema crucial a resolver; ya uno de los más importantes cortes al suministro de agua para dar mantenimiento al sistema Cutzamala mostró que no se tiene un control sobre esos aspectos técnicos. La Estrategia de resiliencia de la CDMX no sólo identifica a la seguridad hídrica como el segundo eje sobre el cuál actuar, sino que ofrece una lista de opciones y fuentes de financiamiento; no obstante, los próximos años mostrarán cómo se abordará el problema por parte del nuevo gobierno de la CDMX y el nuevo esquema constitucional. La garantía del derecho humano al agua no se está cumpliendo en algunas alcaldías, cuyo problema data de muchos años. El marco es completo, ahora dependerá de factores técnicos y de medidas de cultura del agua orientadas a la sociedad para que haga conciencia sobre el uso del agua, el manejo adecuado de la basura y la cultura del pago por el servicio, así como de un presupuesto adecuado.

Fuentes

Bibliografía

ÁNGELES Serrano, Gabriela, PEREVOCHTCHICOVA, María y José CARRILLO-RIVERA, "Posibles controles hidrogeológicos de impacto ambiental por la extracción de agua subterránea en Xochimilco", *Journal of Latin American Geography*, vol. 7, núm. 1, 2008, pp. 39-56.

ATIENZA, Manuel y RUIZ Manero, Juan, "A propósito del concepto de derechos humanos de Francisco Laporta", *Doxa*, núm. 4, 1987, pp. 67-70.

BAGUÉ Tova, Edurne, "La remunicipalización del servicio de abastecimiento urbano de agua: instituciones y común", *Revista de Antropología Social*, vol. 26, núm. 2, 2017, pp. 427-448.

BALAGUER, María Luisa, "Constitución y ordenamiento jurídico", Miguel Carbonell (ed.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, Porrúa, UNAM, México, 2012, pp. 177-201.

BARKIN, D. "Mexico City's Water Crisis.(Report on Water)", *NACLA Report on the Americas*, vol. 38, núm. 1, 2004.

BUSTOS Aguayo, J. M., RINCÓN Lorenzo, G., y Flores Herrera, L. M. "Exploración de las creencias sobre la escasez de agua en población de la Ciudad de México", *Quaderns de psicologia. International journal of psychology*, vol. 13, núm. 1, 2011.

Comisión de derechos humanos del Distrito Federal, Propuesta general 1/2015 sobre el derecho humano al agua y el saneamiento. Estándares internacionales

para el diseño de normativa y políticas públicas con enfoque de derechos humanos, Ciudad de México, 2015.

CDHDF, *Dfensor. Revista de Derechos Humanos*, Derecho humano al agua, núm. 7, año XIII, julio 2015. Disponible en: https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/10/DFensor_07_2015b.pdf

COMISIÓN Nacional del Agua, *Estadísticas del Agua en México Edición 2014*, Secretaría de medio Ambiente y Recursos Naturales, México, 2014.

DOMÍNGUEZ Serrano, J. "Debe garantizarse el derecho humano al agua en México", en H2O, núm. 12, cot-d, pp. 5-10

DOMÍNGUEZ Serrano, J. y Flores, J. El derecho humano al agua y saneamiento, IMTA-COLMEX, México, 2016

ESCOLERO, Óscar, KRALISCH, Stefanie, MARTÍNEZ, Sandra y María PEREVCHTCHIKOVA, "Diagnóstico y análisis de los factores que influyen en la vulnerabilidad de las fuentes de abastecimiento de agua potable a la Ciudad de México", *Boletín de la Sociedad Geológica Mexicana*, México, 2016, vol. 68, núm. 3, 2016, pp. 409-427.

FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo*, Porrúa, México, 1995.

Gobierno del Distrito Federal. (1997). Plan maestro de agua potable del Distrito Federal, 1997-2010: Informe final. Departamento del Distrito Federal, Secretaría de Obras y Servicios.

GRAIZBORD, B., *Principios de justicia local para enfrentar escasez en el servicio de agua potable en la Ciudad de México*, s.l., 2011.

IZAZOLA, Haydea, "Agua y sustentabilidad en la Ciudad de México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 16, núm. 2, 2001, pp. 285-320.

JIMÉNEZ, Blanca, "Health Risks in Aquifer Recharge with Recycled Water", en R. Aertgeerts y A. Angelakis (ed.), *Aquifer Recharge Using Reclaimed Water*, WHO Regional Office for Europe, 2003, pp. 54-172. No. Doc. WHO/SDE/WSH/03.08

LAPORTA, Francisco, "Sobre el concepto de los derechos humanos", *Doxa* 4. En Cuadernos de filosofía del derecho, 1987, pp. 23-45.

MÁRQUEZ-Dorantes, M. J., "Water Investment In Mexico City: Contradictory Elements Preventing Investment Efficiency. *Drinking Water Engineering and Science Discussions*, vol. 5, núm. 1, 2012, pp. 209-223.

MAZARI-Hiriart, Marisa, LÓPEZ-Vidal, Yolanda, CASTILLO-Rojas, GONZALO, Ponce de León, Sergio y Alejandro CRAVIOTO, "Helicobacter pylori and Other Enteric Bacteria in Freshwater Environments in Mexico City", *Archives of Medical Research*, 2001, vol. 32, núm. 5, pp. 458-467.

OFICINA de Resiliencia CDMX, *Estrategia de Resiliencia CDMX*, CDMX, México, 2016.

PÉREZ Luño, Antonio, "Concepto y concepción de los derechos humanos (Aco-taciones a la ponencia de Francisco Laporta)", *Doxa*, núm. 4, 1987, pp. 47-66.

PERLO Cohen, M., *Guerra por el agua en el valle de México?: estudio sobre las relaciones hidráulicas entre el Distrito Federal y el Estado de México*, UNAM, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad/Fundación Friedrich Ebert, México, 2005.

PERLO, M., y GONZÁLEZ, A, "¿Guerra por el agua? (abastecimiento de agua en ciudad de Mexico)", *Nexos: Sociedad, Ciencia, Literatura*, vol. 28, núm. 337, 2006.

PIGEON, Martin, MCDONALD, David A., HOEDEMAN, Olivier, y Kishimoto Satoko (eds.), *Remunicipalización: El retorno del agua a manos públicas*, Transnational Institute, Ámsterdam, 2013.

RAYÓN, Fernando M. y SEGURA Ayala, Xavier, "La gestión privada del agua en España y América Latina: el caso de Agbar", en Carles Ibáñez y Narcís Prat (coord.), *Ciencia, técnica y ciudadanía, claves para una gestión sostenible del agua*, Fundación Nueva Cultura del Agua, España, 2006, pp. 135-146.

ROMERO Lankao, P., "Water in Mexico City: what will climate change bring to its history of water-related hazards and vulnerabilities?", *Environment & Urbanization*, vol. 22, núm. 1, 2010, pp. 157-178.

ROSALES García, A., *Valor de la infraestructura hidráulica de la Ciudad de México, 1970-2009*, s.l., 2014.

SACMEX, *El gran reto del agua en la Ciudad de México. Pasado, presente y perspectivas de solución para una de las ciudades más complejas del mundo*, México, 2012.

SALAZAR Vargas, M. del P., *Vulnerabilidad social por la disminución del suministro hídrico en la Ciudad de México: el caso de los efectos en la salud y el ingreso de los hogares en Iztapalapa (1984-2030)* (Primera edición). Tijuana, Baja California, México: El Colegio de la Frontera Norte, 2016.

SALINAS, R. *et al.*, "Presence of Polychlorinated Biphenyls (PCBs) in Bottled Drinking Water in Mexico City", *Bulletin of Environmental Contamination and Toxicology*, vol. 85, núm. 4, 2010.

SOTO Montes de Oca, G, *Agua : tarifas, escasez y sustentabilidad en las megaciudades: ¿cuánto están dispuestos a pagar los habitantes de la Ciudad de México?*, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, Sistema de Aguas de la Ciudad de México: Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales (CEJA), México, 2007.

Torres-Sánchez, L., Vázquez-Salas, R. A., Vite, A., Galván-Portillo, M., Cebrián, M. E., Macías-Jiménez, A. P., ... Montes, S. (2018). Blood cadmium determinants among males over forty living in Mexico City. *Science of the Total Environment*, 637-638, 686–694. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2018.04.371>

Hemerografía

DOWNS, T. J., Cifuentes-García, E., & Suffet, I. M., "Risk screening for exposure to groundwater pollution in a wastewater irrigation district of the Mexico City region", *Environmental Health Perspectives*, vol. 107, n.º 7, 1999, pp. 553-561.

GALVÁN, Melissa, "La 'K invertida', la pieza que falló y metió en aprietos", *ADN Político*, 7 de noviembre de 2018 [recurso en línea].

HERNÁNDEZ, Sandra, "Aumentarán 5 mmdp presupuesto a Sacmex", *El Universal*, 03 de agosto de 2018. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/cdmx/aumentaran-5-mmdp-presupuesto-sacmex>

NOTICIEROS Televisa, "¿Por qué sufrimos desabasto de agua en la CDMX?", Reportaje, Ciudad de México, México, 13 de abril de 2018. Disponible en: <https://noticieros.televisa.com/especiales/por-que-sufrimos-desabasto-agua-cdmx/>

PÉREZ Courtade, Luis, "Condonarán adeudo de agua en 250 colonias de la Capital", *Excelsior*, 16 de marzo de 2016. Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/03/16/1081058>

REDACCIÓN, "Invierte CDMX pese a recorte en agua", *El Economista*, 14 de marzo de 2018. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Invierte-CDMX-pese-a-recorte-en-agua-20180314-0016.html>.

ROA, Wendy, "CDMX va en camino hacia una crisis de agua: Sacmex", *Excélsior*, 15 de noviembre de 2016 [recurso en línea].

YAÑEZ, Brenda, "Y a todo esto... ¿a qué se debe el corte de agua en la CDMX?", *Expansión política*, 23 de octubre de 2018 [recurso en línea].

ZAMARRÓN, Israel, "Sacmex recibirá presupuesto de 20 mil millones de pesos para 2019". *El Sol de México*, 13 de agosto de 2019 [recurso en línea].

Otros:

Ley de Aguas del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VI Legislatura. México, 23 de marzo de 2015.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2018. Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, México, 15 de noviembre de 2017.

CDMX, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 23 de marzo de 2018, vigésima época, núm. 287.

CDMX, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 4 de mayo de 2018, vigésima época.

CDMX, *Gaceta Oficial de la CDMX*, 22 de noviembre de 2018.

CDMX, Presupuesto de egresos de la ciudad de México para el ejercicio fiscal 2018. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 31 de diciembre de 2017. Disponible de: www.aldf.gob.mx/presupuesto-egresos-107-8.html

Patronato Pro Valle de Chalco, "Sistema Cutzamala", recurso en línea, 2014. Disponible en: <http://www.provalle.org.mx/sistema-cutzamala.html>

La Constitución en acción

LA INSERCIÓN DEL PRINCIPIO DE PARIDAD EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

THE PRINCIPLE OF PARITY INSERTION IN THE POLITICAL CONSTITUTION OF MEXICO CITY

Bertha Maciel García*

Artículo dictaminado en doble ciego

Resumen

El artículo explora el proceso de institucionalización de la paridad de género en el texto constitucional de la Ciudad de México, a través del análisis de los posicionamientos, interpretaciones y planteamientos de los actores en las discusiones gestadas en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México (CDMX) y mediante la participación de Organizaciones de Sociedad Civil defensoras de derechos de las mujeres en el proceso de reforma política. El texto visibiliza las implicaciones democráticas al mandatarse la paridad en la integración de órganos de gobierno y no sólo en su dimensión electoral. Ello coloca el contenido constitucional de la CDMX, como una innovación democrática que significa un hito en la serie de aproximaciones sucesivas para la consecución de igualdad sustantiva y la materialización de autonomía política de las mujeres en México.

* Bertha Maciel García, Maestra en Derechos Humanos y Democracia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-México y en Justicia Constitucional por la Universidad de Guanajuato. Datos de contacto: bmacieltg11@gmail.com

Palabras clave: Paridad, representación sustantiva, representación descriptiva, autonomía política, igualdad sustantiva.

Abstract

The article explores the process of institutionalization of gender parity in the constitutional text of Mexico City, through the analysis of the positions, interpretations and approaches of the actors in the discussions held in the Constituent Assembly of the CDMX and through the participation of Civil Society Organizations defending women's rights in the process of political reform. The text highlights the democratic implications of mandating parity in the integration of government bodies and not only in its electoral dimension. This places the constitutional content of the CDMX, as a democratic innovation that signifies a milestone in the series of successive approaches for the achievement of substantive equality and the materialization of political autonomy of women in Mexico.

Keywords: Parity, substantive representation, descriptive representation, political autonomy, substantive equality.

1. Introducción

La afirmación de los derechos políticos de las mujeres en México se compone de múltiples historias de lucha por la redistribución del poder público, reconocimiento e igualdad. Una serie de hitos han pautado la condición política-electoral de las mujeres en nuestro país: desde el reconocimiento del derecho al voto a mediados del siglo XX; la inclusión de criterios que sugerían porcentajes en las postulaciones de candidaturas para mujeres en los años noventa; el ingreso y progresivo aumento de cuotas de género al sistema electoral¹ para las candi-

¹ Vid. Mona Krook, Joni Lovenduski y Judith Squires, "Cuotas de género y modelos de ciudadanía política", *British Journal of Political Science*, núm. 39, agosto 2009, pp. 781-803. Proponen como término más preciso "cuotas de sexo", debido a que se basan en marcadores de apreciación biológica sobre hombres y mujeres en lugar de marcadores sociales de masculino y femenino. Ello, sin omitir otras discusiones, como la concepción binaria de identidades sexogénicas.

daturas de partidos en 2002; la reforma político electoral de 2014, donde se incorporó constitucionalmente la paridad de género en las candidaturas de los partidos políticos para legislaturas federales y locales; hasta la reforma constitucional de 2019 por el que se reformaron los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros.²

En el marco normativo internacional, diversos instrumentos³ como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, la Declaración y Programa de Acción de Viena, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará), entre otros, han emprendido una ruta multifacética de acción para solventar las brechas de desigualdad existentes con motivo de género.

Concretamente, enfocadas a las necesidades de grupo para su inclusión en los espacios de poder público, las Recomendaciones Generales No. 5, 8 y 23 con arreglo a la CEDAW, el Comentario General No. 25 aprobado por el Comité de Derechos Humanos, la Recomendación General 23, adoptada por el Comité CEDAW, los Consensos de Quito, Brasilia, Montevideo, la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria, la estrategia de Montevideo con propuestas en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible,⁴ son coincidentes

² El presente texto aborda el proceso político subnacional que precedió los alcances materializados en la reforma constitucional sobre paridad, si bien, es posible establecer conexiones entre el proceso legislativo de la Ciudad de México y el nacional, como la identidad de algunos actores (legisladoras) claves en ambos, sin duda merece un análisis ad hoc que describa las características específicas del proceso político nacional.

³ Disponibles en http://www.un.org/spanish/documents/instruments/docs_subj_sp.asp?subj=4 y http://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos_basicos.asp.

⁴ El desarrollo de sus contenidos de manera sintética es referido en ONU MUJERES, "La democracia paritaria: un acelerador de la igualdad sustantiva y del desarrollo sostenible en México", México, 2016. Disponible

al afirmar que la participación de las mujeres, en igualdad de condiciones, en todos los campos, es indispensable para una democracia sustantiva, para la justicia social y para el desarrollo pleno y completo de un país.

Si bien las normas jurídicas que tienen por objeto revertir la ausencia histórica de las mujeres en espacios de decisión pública han supuesto importantes logros, el impacto de ello en la representación y defensa de los derechos humanos de las mujeres, no es clara.

Este texto propone, como primer abordaje para establecer relaciones consecuentes o excluyentes entre la representatividad y la igualdad sustantiva, el análisis de los procesos de institucionalización de la paridad en el órgano constituyente y en el texto constitucional de la CDMX.

Así, respecto al proceso de reforma política de la Ciudad de México, pretendo dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿cómo se logró la paridad en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México? y ¿cómo se insertó el principio de paridad en el texto de la Constitución Política de la Ciudad de México (en adelante CPCDMX)? La primera cuestión aborda la manera en que se estructuró el órgano que habría de aprobar la CPCDMX; y la segunda pregunta mantiene una perspectiva sobre el reconocimiento de los derechos humanos.

En un inicio este texto describe las condiciones jurídicas, políticas y sociales en torno a las cuales se institucionalizó un órgano constituyente paritario, mismo que sería encargado de la discusión, votación, adición o modificación del Proyecto de CPCDMX presentado por el Jefe de Gobierno.⁵

en: <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2017/democracia%20paritaria.pdf?la=es&vs=4515> [fecha de consulta: 11 de marzo de 2018].

⁵ Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de enero de 2016, Tomo DCCXLVIII, núm. 21, México, p. 31.

Posteriormente, se ocupa del diseño constitucional con enfoque paritario, es decir, de la manera en que se insertó dicho principio en la CPCDMX y las implicaciones democráticas del texto resultante.

2. Metodología

El análisis se respalda en la recolección de datos documentales, entre ellos: las versiones estenográficas de las discusiones de la Asamblea Constituyente de la CDMX, particularmente, las de la Comisión de Carta de Derechos y del Pleno, documentos públicos emitidos por Organizaciones de la Sociedad Civil, organismos autónomos (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal), partidos políticos, comunicados de la Asamblea Constituyente de la CDMX y notas periodísticas.

A través de una perspectiva sociojurídica⁶ se analizarán los contenidos normativos del texto constitucional de la CDMX, cuyas orientaciones resultan descriptivas pero también críticas a éste.⁷ A partir de los conceptos de institucionalización y vivencia se pretende describir y caracterizar la inserción de la idea de paridad en la Asamblea Constituyente CDMX y los resultados en el texto constitucional. Ello, como un estudio de problemáticas sobre derechos humanos que significan reclamos frente las relaciones de poder establecidas.⁸

⁶ Vincenzo Ferrari, *Primera lección de sociología del derecho*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015. La perspectiva sociojurídica se refiere a un abordaje metodológico que observa un fenómeno comunicativo complejo en el conjunto de normas asumidas como derecho, donde intervienen diversos actores que ostentan distintos roles, actuando cada uno según sus perspectivas y atendiendo a sus propios proyectos de acción.

⁷ Karina Ansolabehere, "Los derechos humanos en los estudios sociojurídicos", en Ariadna Estévez y Daniel Vázquez, *Los derechos humanos en las ciencias sociales. Una perspectiva multidisciplinaria*, México, CISAN-FLACSO México, 2011, pp. 19-41.

⁸ G. Sjoberg, E. Gill y N. Williams, "A Sociology of Human Rights", *Social Problems*, 48, núm. 1, 2001, pp. 11-47.

3. Contexto

En nuestro país, la paridad aún mantiene retos en todos los ámbitos y niveles de decisión y gestión pública, algunos de los datos que proporcionó ONU MUJERES en 2016 aducían escasas candidaturas para el Ejecutivo Federal y ninguna mujer electa hasta el momento, además de la baja incidencia de personas del sexo femenino en la integración del gabinete del Poder Ejecutivo de la CDMX; en los máximos órganos de la estructura del Poder Judicial de la Federación (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Consejo de la Judicatura Federal) se exponían con mínima presencia de mujeres; el bajo índice de gobernadoras, presidentas municipales y mujeres en cargos de primer nivel en la Administración pública.⁹

El 15 de septiembre de 2016 se instaló la Asamblea Constituyente CDMX,¹⁰ que tuvo la composición más cercana a la paridad de la historia legislativa de dicha entidad hasta ese momento. Ello generó bastantes expectativas sobre los posibles resultados: desde una "constitución feminista",¹¹ la superación de acusaciones sobre ilegitimidad democrática frente al alto porcentaje de designaciones¹² y la redistribución equitativa del poder público bajo la idea de igualdad sustantiva.¹³

⁹ ONU MUJERES, "La democracia paritaria: un acelerador de la igualdad sustantiva y del desarrollo sostenible en México", México, 2016, consultado en el sitio <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2017/democracia%20paritaria.pdf?la=es&vs=4515> [fecha de consulta: 11 de marzo de 2018].

¹⁰ Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de enero de 2016, Tomo DCCXLVIII, núm. 21, México, D.F., p. 28.

¹¹ Las constituyentes CDMX feministas, "Declaración política de las constituyentes de la ciudad de México por una constituyente feminista. democrática, popular, ciudadana, incluyente y diversa", 2016. Disponible en https://docs.google.com/file/d/0B2z3Ew7602_3TXM0ZnJmaExxOGs/edit?filetype=msword [fecha de consulta: 15 mayo 2018].

¹² Notimex, "Publican nombre de diputada 100 que completa la Asamblea Constituyente", en *Excelsior*, 4 de octubre de 2016. Disponible en <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/10/04/1120498> [fecha de consulta 12 abril 2018].

¹³ Se identificaron las siguientes propuestas ciudadanas de contenidos sobre igualdad sustantiva y redistribución justa del poder público: la referida en la lista electrónica con el número 53 de "Académicas y acadé-

Los trabajos de la Asamblea Constituyente CDMX se abordaron en un esquema de parlamento abierto,¹⁴ como un elemento de innovación democrática¹⁵ que abonó a las estructuras de oportunidad política para que organizaciones de la sociedad civil (OSC) expusieran sus intereses: mediante la creación de espacios para receptor propuestas ciudadanas sobre contenidos del texto constitucional, participación en audiencias públicas, publicidad de las labores de la constituyente.

4. Referencias en torno al concepto de paridad

Las discusiones sobre el concepto de paridad aún se encuentran abiertas, continúan sumándose propuestas sobre los elementos que deben componerle.¹⁶

En la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, usualmente conocida como el Consenso de Quito, se caracterizó a la paridad como "uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias, las relaciones sociales, eco-

micos UNAM", la 78 de la CDHDF, las 102 y 339 de "Constituyentes CDMX Feministas", la 152 de "Asamblea Ciudadana de Mujeres", las 207 y 401 de "Ciudad Feminista". Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/asambleaconstituyente/cdmx/P_ciudadanas.htm [fecha de última consulta 14 de mayo de 2018].

¹⁴ La innovación democrática que pretendió ser la implementación de un parlamento abierto en el proceso constituyente, también fue objeto de críticas y acusaciones de ineficacia y simulación. Al respecto véase: Mayela Delgadillo Bárcena, "La Constitución (im)posible", en *El cotidiano* 203, mayo-junio, 2017, pp. 103-110.

¹⁵ Adrián Gurza y Ernesto Isunza (coords.), "Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación", en *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, participación y el control social*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana, 2010, pp. 19-82.

¹⁶ Néliida Archendi, "La paridad política en América Latina y el Caribe. Percepciones y opiniones de los líderes de la Región", Serie Mujer y Desarrollo, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL, 2011. María Inés Tula, "Paridad de género y acceso a la representación política. ¿Por qué? ¿Para qué?" en *Reforma política en Argentina: un debate democrático pendiente*, Rosario, UNR Editora, 2017, pp. 109-124. Laura Albaine, "Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad", *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 52, 2015, pp. 145-162.

nómicas, políticas y culturales, y que constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres".¹⁷

En esta Conferencia, con un enfoque integral, se reconoció la necesidad de que la paridad fuera una política que incluyera toda la institucionalidad a nivel de Estado, le vinculó con los derechos humanos, la consolidación democrática y el desarrollo económico y social. Propuso el uso de un enfoque interseccional, visibilizó la necesidad de considerar las diferencias estructurales y reconoció las contribuciones de los movimientos sociales y feministas a su concreción.

En la actualidad los Consensos Regionales asumen la paridad como un principio propulsor de la democracia y a la vez como una política de Estado que busca conseguir una igualdad de resultado entre hombres y mujeres, en todos los espacios de representación política, de intermediación política, de representación social y en la esfera de la vida privada.¹⁸

Desde un enfoque de derechos humanos,¹⁹ la paridad implica la reversión de la ausencia histórica de las mujeres en espacios de gestión y decisión pública, asignando un piso mínimo de igualdad numérica respecto de los hombres; tiene por objeto la redistribución equitativa del poder público y la afirmación de los derechos políticos y civiles de las mujeres.

Así, además de una orientación participativa, la paridad se vincula a la representatividad de mujeres. Ello suele generar expectativas sobre el logro de resultados concretos a favor de sus derechos, no obstante, la vía para que así suceda no es clara ni concreta en la teoría ni en la experiencia empírica.

¹⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe", DSC/1, Quito, Ecuador, Naciones Unidas, 2007.

¹⁸ Beatriz Llanos, *et al.*, *La democracia paritaria en América Latina: Los casos de México y Nicaragua*, OEA-Comisión Interamericana de Mujeres, 2016.

¹⁹ Sandra Serrano y Daniel Vázquez, *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, FLACSO-México, México, 2013.

Algunas autoras describen que la paridad pretende ser un "reordenamiento de la esfera pública para incluir a las mujeres, sus perspectivas y sus preocupaciones";²⁰ otras le refieren como la cuota de género, en sentido amplio, que promueve la inclusión de mujeres en las candidaturas partidarias y en otros espacios de decisión pública para revertir patrones históricos de discriminación.²¹

También se propone que "la paridad no es conseguir que haya más mujeres en cargos electos para que representen mejor a las mujeres. No se trata de un partido de mujeres cuyo mandato expreso es la representación de las mujeres, sino del reconocimiento de la diferencia sexual en la representación política para luego hacerla desaparecer en el ejercicio de la misma".²²

Por su parte, ONU MUJERES se refiere a la paridad como la traducción política del principio de igualdad sustantiva, como una expresión de la democracia incluyente que puede ser interpretada en tres dimensiones: como principio, como derecho y como regla procedimental.²³ Dicho esquema multidimensional es el que resulta útil a efectos explicativos en el presente análisis.

5. ¿De qué manera se configuró una Asamblea Constituyente paritaria en la CDMX?

En la Asamblea Constituyente de la CDMX participaron 49 mujeres de las 100 diputaciones constituyentes. El arribo a esta caracterización fue, además de *sui*

²⁰ Jennifer Piscopo, *Gender Quotas and Equity Promotion in Mexico*, Paper presented at the 2010 International Congress of the Latin American Studies Association, Toronto, October 6-9, 2010, p. 14.

²¹ Mariana Caminotti y Flavia Freidenberg, "Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. LXI, núm. 228, septiembre-diciembre 2016, pp. 122-123.

²² Marta Ferreyra, *Paridad. Un nuevo paradigma para la acción política de las mujeres*, Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir, México, 2015, pp. 10 y 15.

²³ ONU MUJERES, "La democracia paritaria: un acelerador de la igualdad sustantiva y del desarrollo sostenible en México", México, 2016. Disponible en: <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2017/democracia%20paritaria.pdf?la=es&vs=4515> [fecha de consulta: 11 de marzo de 2018].

generis, sumamente complejo, debido a la diversidad y contraposición de intereses involucrados.

El decreto de reforma política para la CDMX estipuló que solo 60% de los cargos en la Asamblea Constituyente serían elegibles por representación proporcional, mediante una lista votada en una sola circunscripción plurinominal, 14% serían designaciones por la Cámara de Diputados, 14% por la Cámara de Senadores, 6% designaciones por el Presidente de la República y 6% por el Jefe de Gobierno de la CDMX.

A efecto de conducir las gestiones electorales, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral promulgó diversos acuerdos, entre ellos, el INE/CG53/2016, que contenía disposiciones en materia de paridad y mandatos de colocación en las listas como acciones afirmativas para inclusión de las mujeres en la Asamblea (inicio de listas, invariablemente, con candidatura femenina).

Ello era relevante en tanto que aplicaba la disposición constitucional federal sobre paridad en la postulación de candidaturas (artículo 41 de la CPEUM) y criterios jurisprudenciales preexistentes, potenciando resultados paritarios. No obstante, el artículo 9o. párrafo 9 de los lineamientos para la elección de la Asamblea Constituyente de la CDMX, que aumentaba las posibilidades de revertir la ausencia y minoría histórica de mujeres en la política, fue impugnado, y posteriormente invalidado jurisdiccionalmente.

El Partido Acción Nacional (PAN) interpuso un recurso de apelación, combatiendo la obligación de que el sexo femenino encabezara las listas de fórmulas de representación proporcional para la elección de la Asamblea Constituyente de la CDMX, por lo que se integró el expediente SUP-RAP-75/2016, mismo que fue acumulado al SUP-RAP-71/2016, en el que se resolvieron 41 expedientes más sobre impugnaciones a diversos mandatos del INE.

La resolución (cuestionable en términos de derechos humanos y limitando las probabilidades de que más mujeres resultaran electas) consideró fundados los alegatos que refirieron el inicio de listas por personas del sexo femenino como "una medida discriminatoria y contraventora de los derechos fundamentales, que se extralimita en la obligación de paridad de género, pues ya existen reglas de alternancia y paridad",²⁴ argumentando que la paridad de género se encuentra garantizada por otras normas y que la disposición impugnada no cumplía con el criterio de necesidad.

Es importante mencionar que los compromisos adquiridos por el Estado Mexicano en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos involucran la obligación de procurar la mayor participación de las mujeres en todos los campos, especialmente en la vida pública, para lo cual se deben tomar las medidas que promuevan la igualdad de facto, entre ellas, las de carácter especial y temporal como la acción positiva, para que las mujeres se integren en la educación, economía, política y empleo, así como eliminar cualquier obstáculo para el logro de igualdad y paridad en las relaciones económicas, laborales, políticas, sociales, familiares y culturales.

En este sentido, la invalidación del artículo 9o. párrafo 9 de los lineamientos para la elección de la Asamblea Constituyente de la CDMX fue un desacierto, en tanto que facilitaba, mediante mandato posicional, el acceso de las mujeres al espacio de decisión pública, con la legítima finalidad de elevar las probabilidades de su elección. El criterio jurisdiccional que le descartó, refleja una postura no progresista y limitativa de la paridad (la asumen como un tope porcentual al 50%,

²⁴ Recursos de apelación y Juicios para la protección de derechos político-electorales del ciudadano, expediente SUP-RAP-0071/2016 y acumulados, Actores: Radiodifusoras Capital, S.A. de C.V y otros, Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral, Magistrado Ponente: Flavio Galván Rivera, Ciudad de México, 25 de febrero de 2016, p. 162. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2016/RAP/SUP-RAP-00071-2016.htm>

cuando debería considerarse un piso mínimo en la participación y representatividad de las mujeres en los espacios públicos).²⁵

Si bien, los resultados electorales pueden asumirse paritarios, al impugnar una acción afirmativa, se manifiestan renuencias de partidos y falta de compromiso legítimo con la mayor inclusión de las mujeres en la política.

No obstante al criterio jurisdiccional, algunos partidos colocaron mujeres al inicio de sus listas:²⁶ Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), Movimiento Ciudadano (MC). Quienes rechazaron esta acción afirmativa fueron: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido del Trabajo (PT), Nueva Alianza (NA) y Partido Encuentro Social (PES). Este dato resulta relevante en el caso de los partidos donde las posibilidades de obtener una diputación eran limitadas.²⁷

Resultaron electas 30 mujeres y 30 hombres. El esquema constitucional, los mandatos de colocación alternados por género y el compromiso de algunos partidos para iniciar sus listas con mujeres fueron factores de incidencia; no obstante, la invalidación del mandato sobre postulación inicial femenina limitó las posibilidades de que más mujeres pudieran participar en este proceso político en los espacios de poder público.

²⁵ Al respecto, el TEPJF, actualiza el entendimiento de la paridad como un piso mínimo y no como una limitación de porcentajes, aclarando que puede sobrepasar el 50% en tanto su objetivo es revertir la desigualdad y discriminación histórica y estructural. Jurisprudencia 11/2018, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 10, núm. 21, 2018, pp. 26 y 27.

²⁶ En la lista de candidaturas independientes participaron 6 mujeres de una lista con 21 candidaturas, en los puestos de colocación 2, 12, 16, 19, 20 y 21, ordenados a partir de su fecha de registro. El único candidato independiente electo para la ACCDMX fue Ismael Figueroa.

²⁷ Del PVEM sólo resultó electo Alejandro Bustos, colocado en el primer puesto de la lista. La candidata ubicada en segundo puesto interpuso juicio de protección para derechos político-electorales del ciudadano (SUP-JDC-1772/2016), solicitando su integración a la ACCDMX aludiendo a la paridad de género y al artículo 9 párrafo 9 de los lineamientos para la elección de la ACCDMX, porción normativa invalidada en la sentencia del SUP-RAP-71/2016.

Las designaciones efectuadas por el Ejecutivo Federal y por el Jefe de gobierno, atendieron la exigencia de redes de OSC feministas y a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal sobre paridad y fueron cubiertas por 3 mujeres de las 6 que cada uno designaría.

La integración de un órgano constituyente paritario fue uno de los temas de interés de organizaciones de la sociedad civil defensoras de derechos humanos, sus primeras estrategias de incidencia en el proceso de reforma política fueron dirigidas hacia este objetivo. Marta Juárez, integrante de la red de 21 colectivos "Ciudad feminista", lo narra de la siguiente manera: "... [...] demandamos que tanto en la presidencia, jefatura de gobierno, el senado, la cámara de diputados y los partidos en sus candidaturas se asentaran 50% de hombres y mujeres para ser parte de la Asamblea Constituyente".²⁸

En este sentido, también la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, emitió los oficios CDHDF/OE/P/0370/2016 y CDHDF/OE/P/0369/2016, dirigidos al Presidente de la República y al Jefe de Gobierno, respectivamente, solicitando a estos que consideraran el principio de paridad de género en sus designaciones.²⁹

Respecto a las designaciones en las Cámaras del Congreso de la Unión, en un inicio fueron nombradas 5 mujeres en la de Diputados y 6 por el Senado, sumando sólo 47 diputadas constituyentes en la Asamblea Constituyente de la CDMX. Posteriormente, se reformularon las cifras: en el Senado de la República se designaron a 7 mujeres de los 14 espacios disponibles y en la Cámara de Diputados se eligieron a 6 mujeres de las 14 designaciones.

²⁸ Entrevista de la autora a Marta Juárez, Guanajuato-Ciudad de México, 09 de octubre de 2017.

²⁹ Disponible en <http://cdhdf.org.mx/la-cdhdf-en-la-asamblea-constituyente/> [fecha de consulta 25 enero 2018].

De esta manera se conformó un órgano constituyente de mayor representatividad de mujeres en la historia legislativa de la CDMX, no sin renuencia y falta de compromiso para mejorar la participación de mujeres y su representatividad por parte de algunos actores políticos.

Al hablar de representatividad se alude a la densidad numérica de mujeres en espacios de decisión o gestión pública, referida como representación descriptiva en el modelo explicativo propuesto por Hanna Pitkin.³⁰

Si bien la paridad en la ACCDMX fue enmarcada positivamente y abonó legitimidad a los trabajos de la constituyente, la materialización de otras condiciones de posibilidad para integrar a más mujeres fueron asignaturas pendientes (encabezar todas las listas de candidaturas por el género femenino). Asimismo, tanto en las designaciones, postulaciones de algunos partidos y criterios jurisdiccionales emitidos en torno a este proceso político, fue proyectada una interpretación limitativa del principio de paridad.

6. Institucionalización de la paridad en el texto de la CPCDMX

Los estudios que pretenden abordar la institucionalización de los derechos, en este caso, el de las mujeres a ser incluidas en los espacios de poder público de forma paritaria, se enfocan en la manera en que la legislación internacional y nacional se materializa y opera. Karina Ansolabehere refiere que: "son estudios fundamentalmente centrados en las élites políticas y en el análisis de las condiciones que posibilitan que los derechos se juridifiquen e institucionalicen".³¹

³⁰ Hanna Pitkin, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

³¹ Karina Ansolabehere, "Los derechos humanos en los estudios sociojurídicos", en Ariadna Estévez y Daniel Vázquez (eds.), *Los derechos humanos en las ciencias sociales. Una perspectiva multidisciplinaria*, CISAN-FLACSO México, México, 2011, p.31.

Citando lo que Stammers denominó "la paradoja de la institucionalización de los derechos humanos", toda vez que la institucionalización es un proceso social, mucho más complejo que la redacción de textos normativos, en tanto que implican relaciones diversas y ambiguas de poder: pueden desafiar o limitar los derechos humanos, o bien, dar un giro para servirles.³²

La idea de paridad fue recurrentemente utilizada en las discusiones de la Asamblea Constituyente de la CDMX a través de interpretaciones diferenciadas: se entendía como derecho humano, como mejora democrática o como aumento numérico. A partir de dichas interpretaciones, sumado la inferencia de OSC, se institucionalizó el contenido paritario en el texto constitucional de la CDMX.

6.1 ¿Qué interpretaciones sobre el concepto de paridad intervinieron en el proceso político?

Htun y Power afirman que la membresía del partido es el predictor más consistente para especular sobre una preferencia política legislativa,³³ con esta referencia, se hace una propuesta interpretativa a partir de participaciones clave de diputadas y diputados constituyentes cuya agencia fue relevante en la institucionalización de la paridad en el texto constitucional.

En este sentido, los matices que pueden observarse en el enfoque que cada fracción dio a su argumentación sobre el impacto/necesidad de configurar la distribución del poder público-institucional de manera paritaria son los siguientes:

³² Neil Stammers, "The Paradox of The Institutionalization", en N. Stammers (ed.), *Human Rights and Social Movements*, London, NY, Pluto Press, Nueva York, pp. 129-130.

³³ Mala Htun y Timothy Power, "Gender, Parties and Support for-Equal Rights in the Brazilian Congress", en *Latin American Politics and Society*, vol. 48, núm. 4, 2006, pp. 83-104.

Partido Acción Nacional (PAN):

- Propusieron integrar el principio de paridad mediante acciones afirmativas que propicien las condiciones de acceso de las mujeres a todas las esferas del poder públicos, para, como lo expresó Santiago Creel Miranda, asegurar que "ambos géneros tengan igual acceso al mundo de lo público, a la toma de decisiones, al ejercicio del poder y a la función de gobierno".³⁴
- El enfoque propuesto por este partido limita el tema de paridad en un marco democrático formal-procedimental, en un sentido numérico y de igualdad formal ante la ley. No integraron la idea de igualdad sustantiva, ni el reconocimiento de desigualdad estructural que afecta a las mujeres en el goce de sus derechos civiles y políticos.
- Kenia López Rabadán propuso una iniciativa legislativa en materia de paridad³⁵ que cobró relevancia en las discusiones, debido a que la suscribieron 30 asambleístas de distintos grupos parlamentarios. En su exposición en el Pleno de la Asamblea Constituyente de la CDMX, la diputada estructuró un concepto de paridad transversal (incluirla en Poder Judicial, Ejecutivo y Legislativo, organismos autónomos y alcaldías) y formal, orientado sobre un orden numérico de participación únicamente entre hombres y mujeres.

Partido Revolucionario Institucional (PRI):

- Contribuyeron al fortalecimiento de participación política de las mujeres, desde homogeneización jurídica de las diferencias.³⁶

³⁴ Versión estenográfica de la sesión del miércoles 12 de octubre de 2016, 12 de octubre de 2016. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/VE/20161012.html>, última fecha de consulta 20 mayo 2018.

³⁵ Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/asambleaconstituyente/cdmx/iniciativas/Listado%20todas%20las%20iniciativas.pdf> (fecha de consulta 15 de noviembre de 2017).

³⁶ Luigi Ferrajoli, "El principio de igualdad y la diferencia de género", en Juan A. Cruz Parceros, y Rodolfo Vázquez (coords.), *Debates constitucionales sobre derechos humanos de las mujeres*, SCJN-Fontamara, México, 2010, pp. 1-27.

- Yolanda de la Torre le refirió en un sentido democrático y vinculado a la necesidad de sancionar la violencia política con motivo de género.³⁷ Lisbeth Hernández Lecona se refirió a la paridad como un derecho humano de acceso a un cargo de elección popular en igualdad de circunstancias y oportunidades entre hombres y mujeres.³⁸
- La diputada María Lucero Saldaña Pérez propuso una iniciativa parlamentaria a efecto de garantizar la dimensión transversal, horizontal y vertical de paridad. Propuso visualizarla "no sólo cuantitativamente, sino de abonar en una democracia paritaria".³⁹ Reconoció las desigualdades estructurales que afectan la igualdad entre hombres y mujeres.

Partido Verde Ecologista de México (PVEM):

- El diputado constituyente Alejandro Bustos abogó por la transversalización del principio paritario a través de toda la Constitución en las sesiones de la Comisión de Carta de Derechos, pero no fue un tema de prioridad en la agenda de partido.⁴⁰ Concibiendo la paridad como una mejoría democrática en sentido únicamente formal, sin abordar las diferencias estructurales que afectan a las mujeres.

Partido de la Revolución Democrática (PRD):

- Propusieron un concepto de paridad transversal, vinculado a una necesaria y justa redistribución del poder público. También le conciben como

³⁷ Versión estenográfica de la sesión del jueves 20 de enero de 2017, 20 de enero de 2017. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/VE/20170120.html>, última fecha de consulta 20 mayo 2018.

³⁸ Versión estenográfica de la sesión del jueves 5 de enero de 2017, 5 de enero de 2017. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/VE/20170105.html>, última fecha de consulta 20 mayo 2018.

³⁹ Versión estenográfica de la sesión del miércoles 9 de noviembre de 2016, 09 de noviembre de 2016. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/VE/20161109.html>, última fecha de consulta 20 mayo 2018.

⁴⁰ Versión estenográfica de la sesión del jueves 25 de agosto de 2016, 24 de agosto de 2016. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/VE/Comisiones/C2-20161124.pdf>, última fecha de consulta 20 mayo 2018.

mejoría democrática y reivindicación de los derechos políticos de las mujeres.

- Las perspectivas integrantes de este partido político se vincularon a la defensa de los derechos humanos de las mujeres, utilizando el enfoque de género en sus intervenciones y propuestas, entre ellas Lol Kin Castañeda, Marcela Lagarde, Katia D'Artigues (quien además propuso paridad en los medios de comunicación). Lograron operar en cercanía con las OSC, mediante los encuentros denominados "bancadas feministas", lo que les llevó a integrar sus propuestas en los debates constitucionales.

Movimiento Regeneración Nacional (MORENA):

- La diputada Margarita Valdés refirió que "como grupo parlamentario, impulsamos dentro del dictamen el derecho a la paridad de género, que implica la igualdad de oportunidades, salarios, cargos, derechos y servicios entre mujeres y hombres. Nunca más ninguna mujer tendrá que partir de una posición de desventaja o pertenecer a un grupo supuestamente vulnerable...".⁴¹ En este sentido, Gabriela Rodríguez potenció la perspectiva de la igualdad sustantiva y la vinculatoriedad de todos los derechos de las mujeres para su consecución.

Las diputadas constituyentes Clara Jusidman y Olga Sánchez Cordero, quienes fueron designadas por el Jefe de Gobierno de la CDMX, contribuyeron a la institucionalización del principio paritario en la CPCDMX desde la Comisión de Carta de Derechos mediante un enfoque transversal y sustantivo.

⁴¹ Versión estenográfica de la sesión del lunes 9 de noviembre de 2017, 09 de enero de 2017. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/VE/20170109.html>, última fecha de consulta 20 mayo 2018.

La ex ministra de la SCJN, Olga Sánchez Cordero, compartió su experiencia jurisdiccional en el tema y propuso ocuparse de la paridad sustantiva como una medida democratizadora, pero también considerando las normas necesarias para que sea respetada en sentido horizontal y vertical, para que puedan romperse los techos de cristal.⁴² Clara Jusidman, quien participó desde la redacción del proyecto constitucional, expuso su postura sobre transversalizar la perspectiva de género en todo el proyecto, considerando las propuestas de las OSC y procurando apegarse a la idea de igualdad sustantiva.⁴³

6.2 ¿Cuál fue la intervención de las OSC en la institucionalización de la paridad en la CPCDMX?

Si bien el proceso electoral para la integración de la Asamblea Constituyente fue caracterizado por la baja participación electoral,⁴⁴ algunas OSC tuvieron amplio activismo e incidencia.

Además de la incidencia de OSC feministas en la integración de un órgano constituyente paritario, las organizaciones defensoras de derechos humanos de las mujeres emprendieron acciones para insertar sus intereses en la agenda constituyente sobre distintos ejes temáticos, uno de ellos: la paridad en la distribución del poder público.

En el esquema de parlamento abierto,⁴⁵ las organizaciones "Constituyentes feministas", "Ciudad feminista" y "Académicas UNAM", efectuaron las propuestas

⁴² Versión estenográfica de la sesión del jueves 24 de noviembre de 2016, 24 de noviembre de 2016. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/VE/20161124.html> [última fecha de consulta 20 mayo 2018].

⁴³ Versión estenográfica de la sesión del jueves 27 de octubre de 2016, 27 de octubre de 2016. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/VE/20161027.html> [última fecha de consulta 20 mayo 2018].

⁴⁴ Según datos del INE, el porcentaje de participación electoral fue del 28.6791%. Disponible en http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2016/08_Agosto/CGex201608-23/CGex201608-23-ap-unico.pdf

⁴⁵ El parlamento abierto, entre otras dimensiones, implica la comunicación bidireccional entre la ciudadanía y los poderes legislativos, con el fin de garantizar la transparencia y el acceso a la información pública, la

identificadas como 53, 207, 339 y 401⁴⁶ para la redacción del texto constitucional sobre paridad. Asimismo acudieron a las audiencias públicas en la Comisión de Carta de Derechos, hicieron seguimiento de los dictámenes, reservas y votaciones, e invitaron a las asambleístas constituyentes a integrar las "bancadas feministas", que eran conversatorios para dialogar y establecer compromisos sobre la igualdad y mejora de los derechos de las mujeres.

De manera sintetizada, sus propuestas sobre paridad involucraban la vinculación a un concepto de igualdad sustantiva, transversal, horizontal y vertical, democracia incluyente y la reducción de brechas de desigualdad estructural.

7. Los resultados en el texto constitucional

El concepto de paridad se plasmó en ocho artículos de la CPCDMX (7, 11, 27, 29, 35, 53, 60 y décimo séptimo transitorio), insertando este principio en: el acceso a cargos de la función pública, en las candidaturas a diputaciones locales, integración de órganos directivos de los partidos políticos, en el Congreso de la CDMX, en el gabinete del Jefe de Gobierno, en la integración del Poder Judicial, en alcaldías, en la integración de concejos para la supervisión y evaluación de las acciones de gobierno y control del ejercicio del gasto público y, finalmente, en la selección de agentes del Ministerio Público y el resto del personal de la Fiscalía.⁴⁷

rendición de cuentas, la participación ciudadana y la ética y probidad parlamentarias. Para mayores apuntes al respecto, es posible consultar la declaración de transparencia parlamentaria publicitada por la Institución ParlAmericas, disponible en <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/1.0/spanish.pdf>

⁴⁶ Disponibles en http://www.diputados.gob.mx/asambleaconstituyente/mx/P_ciudadanas.htm

⁴⁷ Constitución Política de la Ciudad de México, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 05 de febrero 2017.

Artículo	Refiere la paridad en:	Contenido
Artículo 7o. Apartado F Numeral 4	Cargos de función pública	<p>Artículo 7o. Ciudad democrática</p> <p>F. Derecho a un gobierno democrático y a la participación política paritaria</p> <p>4. Toda persona podrá acceder a cargos de la función pública, en condiciones de igualdad y paridad, libre de todo tipo de violencia y discriminación, de conformidad con los requisitos de ingreso establecidos por la ley.</p>
Artículo 11 Apartado C	Catálogo de derechos	<p>Artículo 11. Ciudad Incluyente</p> <p>C. Derechos de las mujeres</p> <p>Esta Constitución reconoce la contribución fundamental de las mujeres en el desarrollo de la ciudad, promueve la igualdad sustantiva y la paridad de género. Las autoridades adoptarán todas las medidas necesarias, temporales y permanentes, para erradicar la discriminación, la desigualdad de género y toda forma de violencia contra las mujeres.</p>
Artículo 27 Apartado B numerales 2 y 4, y Apartado X	En las candidaturas propuestas por los partidos políticos y en la integración orgánica de estos.	<p>Artículo 27. Democracia representativa</p> <p>B. Partidos políticos</p> <p>2. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo; así como adoptar las reglas para garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a diputaciones locales. Sólo las y los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos. Queda prohibida la intervención de organizaciones gremiales, religiosas o con objeto social diferente de la creación de un partido y cualquier forma de afiliación corporativa.</p> <p>4. La selección de las candidaturas se hará de conformidad con lo que dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución, la legislación electoral y los estatutos de los partidos políticos; se salvaguardarán los derechos políticos de las y los ciudadanos, la postulación de personas jóvenes e integrantes de pueblos y comunidades indígenas, y cumplirán las obligaciones en materia de transparencia, declaración patrimonial, de interés y fiscal, protección de datos personales, paridad de género, y las demás que establezca la ley.</p>

		X. Los mecanismos de verificación para garantizar que sus documentos básicos y demás normatividad que rija su vida interna se apegue a los principios constitucionales, legales y sean democráticos. Asimismo, revisará la integración paritaria de sus órganos directivos, pudiendo negar el registro de estos cuando no se cumpla con ello;
Artículo 29 Apartado A Numeral 3, Apartado B Numeral 5, y Apartado C Inciso c.	Estructura orgánica del Congreso de la CDMX Gabinete de ejecutivo	Artículo 29. Del Congreso de la Ciudad Integración 3. En la integración del Congreso de la Ciudad de México, la ley electoral determinará los mecanismos para cumplir con el principio de paridad de género. B. De la elección e instalación del Congreso 5. La totalidad de solicitudes de registro para diputadas y diputados que presenten los partidos políticos o las coaliciones, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros ordenada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes de la materia. C. De los requisitos de elegibilidad c) Nombrar y remover libremente a su gabinete o proponer ante el Congreso de la Ciudad de México a las y los integrantes del mismo para su ratificación, en caso de gobierno de coalición. La o el Jefe de Gobierno deberá garantizar la paridad de género en su gabinete;
Artículo 35 Apartado B numeral 8	Integración del poder judicial	Artículo 35. Del Poder Judicial B. De su integración y funcionamiento 8. En la integración del Poder Judicial se garantizará en todo momento, el principio de paridad de género.
Artículo 53 Apartado A Fracción V y XXI, Numeral 5; Apartado C Fracción VIII	Alcaldías	Artículo 53. Alcaldías A. De la integración, organización y facultades de las alcaldías V. Garantizar la igualdad sustantiva y la paridad entre mujeres y hombres en los altos mandos de la alcaldía; XXI. Las demás que no estén reservadas a otra autoridad de la Ciudad y las que determinen diversas disposiciones legales. 5. El número de concejales de representación proporcional que se asigne a cada partido, así como a las candidaturas independientes, se determinará en función del porcentaje de votos efectivos obtenidos mediante la aplicación de la fórmula de cociente y resto mayor, bajo el sistema de listas cerradas por demarcación territorial. En todo caso la asignación se hará siguiendo el orden que tuvieron las candidaturas en la planilla correspondiente, respetando en la prelación de la lista el principio de paridad de género.

	Concejos	C. De los Concejos VIII. Nombrar comisiones de seguimiento vinculadas con la supervisión y evaluación de las acciones de gobierno y el control del ejercicio del gasto público, garantizando que en su integración se respete el principio de paridad entre los géneros;
Artículo 60	Estructuración de la función pública	TÍTULO SEXTO DEL BUEN GOBIERNO Y LA BUENA ADMINISTRACIÓN Artículo 60. Garantía del debido ejercicio y la probidad en la función pública Los entes públicos, en el ámbito de sus competencias, establecerán políticas de profesionalización y un servicio de carrera fundado en el mérito, la igualdad de oportunidades y la paridad de género. Serán transparentes y estarán orientados a que las personas servidoras públicas observen en su actuar los principios rectores de los derechos humanos y los principios generales que rigen la función pública.
Artículo décimo séptimo transitorio	Fiscalía	TRANSITORIOS DÉCIMO SÉPTIMO.- El Congreso deberá nombrar una comisión técnica, a más tardar el 31 de diciembre de 2018, que se encargará de planear y conducir la transición de la Procuraduría General de Justicia a la Fiscalía General de Justicia. En la selección de agentes del Ministerio Público y el resto del personal de la Fiscalía respetará la paridad de género.

La amplitud y transversalización del principio de paridad en el texto constitucional, entre otros temas de la agenda de género, es producto de las propuestas ciudadanas, audiencias públicas en el marco del parlamento abierto, las propuestas parlamentarias, la coalición de mujeres asambleístas (interpartidista) y con OSC feministas para impulsar el tema ("bancadas feministas").

En este sentido, los contenidos del texto constitucional local sobrepasan la dimensión electoral expresada en la Constitución Federal sobre paridad, y asumen una mayor regularidad al estándar internacional en cuanto a la distribución del poder político, potenciando la participación y representatividad de las mujeres en la vida pública de la CDMX, no sólo para la postulación de candidaturas, sino también en la integración de órganos de gobierno e instituciones. Esta innovación democrática, representa importantes logros para la participación y representatividad de mujeres en espacios de decisión y gestión pública.

En la literatura sobre estudios de género en la distribución del poder público, Franceschet y Piscopo consideran que la ampliación más allá de los cuerpos legislativos, hacia los poderes judiciales, órganos no elegidos, empresas comerciales, etc., tienen por objeto la justicia de género.⁴⁸

No obstante, los contenidos sobre la paridad en la CPCDMX postulan importantes retos para su materialización. La integración generalizada en los distintos poderes del principio paritario, requiere especificaciones técnicas y operativas –incluso intervenciones a través de acciones afirmativas– para integrar a las mujeres en todos los espacios y en todos los niveles de la vida pública que mandata la CPCDMX. Por ejemplo: es posible problematizar la eventual falta de garantía de paridad en las Alcaldías de la CDMX o las dificultades operativas de los concejos paritarios.

8. El reto que sigue a la institucionalización de la paridad: su vivencia

Karina Ansolabehere describe que "los trabajos que se ocupan del proceso de vivencia de los derechos, buscan analizar cómo las personas usan los derechos individual y colectivamente, para qué los usan, de qué sirven, qué pueden esperar, qué sucede cuando los usan, qué función cumplen, etc."⁴⁹

La vivencia de esquemas paritarios de distribución del poder público establecidos en la CPCDMX significa mayores posibilidades de presencia y representatividad de las mujeres, lo cual abona a la reversión de su histórica subparticipación y subre-

⁴⁸ Susan Franceschet y Jennifer Piscopo, "Equality, Democracy and the Broadening and Deepening of Gender Quotas" in *Politics & Gender*, vol. 9, University of Calgary and Occidental College, 2008, p. 311.

⁴⁹ Karina Ansolabehere, "Los derechos humanos en los estudios sociojurídicos", en Ariadna Estévez y Daniel Vázquez (coords.), *Los derechos humanos en las ciencias sociales. Una perspectiva multidisciplinaria*, México, CISAN-FLACSO México, 2011, pp. 34-35.

presentación en la vida pública, y con ello a la mejora de sus derechos civiles, políticos y electorales.

Aunque las expectativas del esquema de institucionalización de la paridad en la CDMX son amplias y motivantes, la manera en que pueden mejorar las condiciones sociopolíticas de las mujeres es incierta. Los distintos y sucesivos periodos de entrada en vigencia condicionan su materialización, también quedan sujetos a la voluntad política, a la estructura institucional para su materialización y a las plataformas normativas-reglamentarias. Lo cierto es que, desde ahora, las disposiciones plasmadas en el texto constitucional abren estructuras de oportunidad jurídicas de reclamos frente a omisiones e incumplimientos.

Hasta el momento, y con la salvedad de la armonización legislativa y vigencia de varios preceptos donde se ordena la observación de la paridad, OSC defensoras de derechos humanos de las mujeres, las cuales mantuvieron un fuerte activismo en el proceso de reforma política, refieren estar satisfechas con los resultados del texto constitucional.

Esperanza Holguín, del colectivo Constituyentes CDMX Feministas, respondió a la pregunta sobre la satisfacción con el contenido de la CPCDMX:

Si, en el sentido de que no se da una regresión a los derechos ya logrados, quedamos a medias en lo que pudimos haber logrado y no quedo tal cual pero también quedamos motivadas sobre este ejercicio ciudadano que hicimos como feministas fuera a servir para lo que viene que es la etapa de armonización, los errores, omisiones, etc., pudiéramos ahora remediar y reforzar para tener una incidencia más palpable en esta etapa de armonización y bueno, todo depende de cómo salga la Constitución luego de las impugnaciones. Naturalmente no vamos a bajar la guardia en la defensa de nuestros derechos [...].⁵⁰

⁵⁰ Entrevista de la autora a Esperanza Holguín, Guanajuato-Ciudad de México, 10 de octubre de 2017.

Marta Juárez, de la red de 21 OSC feministas que se organizaron bajo la denominación Ciudad Feminista, refirió que considera que los intereses de la red fueron integrados en el texto constitucional:

Sí, y creo que esto en gran parte fue porque pudimos participar con otras organizaciones en el proyecto del jefe de gobierno como propuestas de redacción, digamos este primer borrador tenía prácticamente todo lo que queríamos que tuviera, digamos como un documento a la alza y no un documento a la baja sobre el que se tuvo que negociar. [...] la dinámica de los trabajos, el parlamento abierto, las sesiones abiertas que se dieron en las comisiones, la participación constante, pues no dejó mucho lugar a que hubiera grandes retrocesos. [...] Así, aunque tenga la constitución oposición muy férrea y sólida, nuestra valoración como ciudad feminista en general se reconocen muchos avances...".⁵¹

Si bien, los mandatos constitucionales sobre paridad en la CDMX a nivel de régimen y gobierno generan amplio beneplácito, los retos que siguen para su efectividad y eficacia exigen voluntad política, instrumentos normativos y políticas públicas que les complementen y también cambios a nivel de Estado. Es igual de necesario abordar las dimensiones económicas, sociales, culturales orientadas hacia la justicia social, así como el impulso de movimientos sociales para generar resultados transformadores.

Las narrativas del proceso constituyente sobre la institucionalización de la paridad exponen la labor trascendental de las OSC en la defensa de los derechos de las mujeres para la aproximación a resultados sustantivos; en este sentido, resulta deseable dar continuidad a las redes de intermediación política⁵² de OSC feministas, en el proceso de implementación y vivencia de una ciudad paritaria.

⁵¹ Entrevista de la autora a Marta Juárez, Guanajuato-Ciudad de México, 9 de octubre de 2017.

⁵² Adrián Gurza y Gisela Zaremborg, "Más allá de la representación y del clientelismo: hacia un lenguaje de la intermediación política", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año LIX, núm. 221, mayo-agosto, 2014, pp. 27-30. La intermediación política es una mediación ejercida en sentido vertical por un actor con ventajas posicionales que establece relaciones entre ciudadanos o individuos, actores colectivos, organizaciones

Aunado a que la transición a una democracia paritaria, en la que impere la igualdad sustantiva, no será posible sin ocuparse de la pobreza, corrupción, violencia de género, impunidad, sistema de cuidados inequitativos, estereotipos de género y modelos sociales patriarcales, heteronormados y androcentristas.

9. Conclusiones

La composición de un órgano constituyente paritario fue un hito en el proceso de reforma política de la CDMX, en tanto que consistió en el ejercicio legislativo que integró el mayor porcentaje de mujeres registrado en la historia legislativa de la CDMX hasta ese momento. Y también debido a los compromisos que se asumieron los poderes constituidos en las designaciones para colaborar a la consecución de una Asamblea Constituyente paritaria, acorde a las exigencias de las OSC y de los organismos autónomos.

La manera en que se logró la paridad en la ACCDMX testifica la importancia de las reglas electorales y la necesidad de acciones afirmativas para posibilitar la incursión de mujeres en espacios de decisión pública. Visibiliza, además, el impacto de elementos como la voluntad política y la participación de la sociedad civil organizada mediante labores de intermediación política. Incluso, muestra las resistencias que aún imperan para que materialmente todas las personas asuman compromisos con la paridad más allá de su uso discursivo.

Al narrar el proceso de institucionalización de la paridad en la Asamblea Constituyente de la CDMX y los resultados al respecto el texto de la CPCDMX, se pretende recapitular en este texto las condiciones de posibilidad para solventar las demandas sobre derechos y la cobertura del parámetro de regularidad con el estándar normativo nacional y supranacional, a fin de proponer prácticas útiles

e instituciones, e instancias de autoridad pública localizadas en niveles superiores, cuya efectividad depende de factores contingentes.

que puedan ser replicados en eventos análogos. Asimismo, para incentivar observaciones subsecuentes en torno a la implementación constitucional de los mandatos de paridad y el impacto de ésta en las condiciones o derechos de grupo.

A la materialización de contenidos sobre paridad se suma la necesaria integración de una visión interseccional que profundice en los contextos e identidades políticas que diversifican y especifican a las mujeres en la CDMX para que mujeres rurales, indígenas, afrodescendientes, trans, migrantes, lesbianas, que viven con diversidad funcional o algún tipo de discapacidad, abonen a la representatividad real de la sociedad en la que viven.

Finalmente, a partir de la aproximación sobre la institucionalización de la paridad en este texto es posible explorar otras líneas de análisis, por ejemplo, aquellas que profundizan en las lógicas que operan entre las dimensiones descriptiva y sustantiva de la representación.⁵³ Es decir, qué conexiones hay entre los mandatos de integración paritaria de los órganos de poder público y la mejora de derechos de las mujeres en la CDMX.

Fuentes

Bibliografía

ANSOLABEHERE, Karina, "Los derechos humanos en los estudios sociojurídicos", en Ariadna Estévez y Daniel Vázquez, *Los derechos humanos en las ciencias sociales. Una perspectiva multidisciplinaria*, México, CISAN-FLACSO México, 2011, pp. 19-41.

⁵³ Bertha Maciel, *Tesis De la representación política descriptiva a la representación política sustantiva. Los procesos de institucionalización de la paridad de género e y defensa de derechos de autonomía reproductiva en la Constitución de la Ciudad de México*, tesis de maestría en Derechos Humanos y Democracia, FLACSO-México, 2018.

ARCHENDI, Nélida, "La paridad política en América Latina y el Caribe. Percepciones y opiniones de los líderes de la Región", Serie Mujer y Desarrollo, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL, 2011.

FERRAJOLI, Luigi, "El principio de igualdad y la diferencia de género", en Juan A. Cruz Parceroy y Rodolfo Vázquez, (coords.), *Debates constitucionales sobre derechos humanos de las mujeres*, México, SCJN-Fontamara, 2010, pp. 1-27.

FERRARI, Vincenzo, *Primera lección de sociología del derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.

FERREYRA, Marta, *Paridad. Un nuevo paradigma para la acción política de las mujeres*, México, Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir, 2015.

LLANOS, Beatriz, et al., *La democracia paritaria en América Latina: Los casos de México y Nicaragua*, OEA-Comisión Interamericana de Mujeres, 2016.

PITKIN, Hanna, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

SERRANO, Sandra y Vázquez, Daniel, *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, México, FLACSO-México, 2013.

STAMMERS, Neil, "The paradox of the institutionalization", in Stammers, *Human Rights and Social Movements*, London, New York, Pluto Press, pp.102-130.

TULA, María Inés, "Paridad de género y acceso a la representación política. ¿Por qué? ¿Para qué?" en *Reforma política en Argentina: un debate democrático pendiente*, Rosario, UNR Editora, 2017, pp. 109-124.

Hemerográficas

ALBAINE, Laura, "Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad", *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 52, 2015, pp. 145-162.

CAMINOTTI, Mariana y Freidenberg, Flavia, "Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. LXI, núm. 228, septiembre-diciembre, Universidad Nacional Autónoma de México, 2016, pp. 121-144.

DELGADILLO BÁRCENA, Mayela, "La Constitución (im)posible", en *El cotidiano 203*, mayo-junio, 2017, pp.103-110.

FRANCESCHET, Susan *et al.*, "Equality, Democracy and the Broadening and Deepening of Gender Quotas", *Politics & Gender*, vol. 9, , 2013, pp. 310-316.

GURZA, Adrián y Ernesto Isunza (coords.), "Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación", en *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, participación y el control social*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana, 2010, pp. 19-82.

_____ y Gisela Zaremborg, "Más allá de la representación y del clientelismo: hacia un lenguaje de la intermediación política", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año LIX, núm. 221, mayo-agosto, 2014, pp. 19-50.

HTUN, Mala *et al.*, "Gender, Parties and Support for-Equal Rights in the Brazilian Congress", in *Latin American Politics and Society*, vol. 48, núm. 4, 2006, pp. 83-104.

KROOK, Mona, *et al.*, "Cuotas de género y modelos de ciudadanía política", *British Journal of Political Science*, núm. 39, agosto 2009, pp. 781-803.

NOTIMEX, "Publican nombre de diputada 100 que completa la Asamblea Constituyente", en *Excélsior*, 04 de octubre de 2016, disponible en <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/10/04/1120498>

PISCOPO, Jennifer, *Gender Quotas and Equity Promotion in Mexico*, Paper presented at the 2010 International Congress of the Latin American Studies Association, Toronto, octubre 6-9, 2010.

SJOBORG, G., E. Gill y N. Williams, "A Sociology of Human Rights", *Social Problems*, 48, núm. 1, 2001, pp. 11-47

Jurisprudencia

Jurisprudencia 11/2018, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 10, núm. 21, 2018, pp. 26 y 27.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política de la Ciudad de México, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 05 de febrero 2017.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (*Belém do Para*).

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW)

Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.

Declaración Universal de Derechos Humanos.

Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.

Declaración y Programa de Acción de Viena.

Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de enero de 2016, Tomo DCCXLVIII, núm. 21, México, D.F.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Otras fuentes

CEPAL, "Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe", DSC/1, Quito, Ecuador, Naciones Unidas, 2007.

Entrevista a Esperanza Holguín, Guanajuato-Ciudad de México, 10 de octubre de 2017.

Entrevista a Marta Juárez, Guanajuato-Ciudad de México, 9 de octubre de 2017.

Las constituyentes CDMX feministas, "Declaración política de las constituyentes de la ciudad de México por una constituyente feminista. democrática, popular, ciudadana, incluyente y diversa", 2016, disponible en https://docs.google.com/file/d/0B2z3Ew7602_3TXM0ZnJmaExxOGs/edit?filetype=msword.

ONU MUJERES, "La democracia paritaria: un acelerador de la igualdad sustantiva y del desarrollo sostenible en México", México, 2016, consultado en el sitio <http://>

www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2017/democracia%20paritaria.pdf?la=es&vs=4515

MACIEL, Bertha. *Tesis De la representación política descriptiva a la representación política sustantiva. Los procesos de institucionalización de la paridad de género e y defensa de derechos de autonomía reproductiva en la Constitución de la Ciudad de México*, tesis de maestría en Derechos Humanos y Democracia, FLACSO-México, 2018.

Páginas de internet

http://www.un.org/spanish/documents/instruments/docs_subj_sp.asp?subj=4

http://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos_basicos.asp

http://www.diputados.gob.mx/asambleaconstituyentecdmx/P_ciudadanas.htm

<http://cdhdf.org.mx/la-cdhdf-en-la-asamblea-constituyente/>

<http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/VE/SesionesPleno.html>

<http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/1.0/spanish.pdf>

DISPUTAS LEGISLATIVO-PARTIDARIAS SOBRE LA DIVERSIDAD CULTURAL EN LA ELABORACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO*

LEGISLATIVE-PARTY DISPUTES ON CULTURAL DIVERSITY IN THE DEVELOPMENT OF THE MEXICO CITY CONSTITUTION

Emanuel Rodríguez Domínguez**

Artículo dictaminado en doble ciego

Resumen

El presente artículo aborda la dinámica político-partidaria acontecida en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México mediante una mirada etnográfica que atiende tanto su producción documental, como sus performances y dramas legislativos, generados al cabildarse las leyes referentes a los pueblos y barrios originarios, así como a las comunidades indígenas residentes. Particularmente, se analiza la forma en que las prácticas legislativas de la mayoría de constituyentes están mediadas por factores como la estructura de poder político que impera en la Ciudad; los imaginarios personales que las y los legisladores tienen en torno a las colectividades que representan; y, en

* El presente trabajo se realizó gracias al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM, como parte del proyecto: "Antropología de las políticas públicas y la instrumentalización del Estado en los entornos subnacionales de México", clave de proyecto IA303817.

** Profesor-Investigador del Centro de Estudios Antropológicos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

menor medida, por las plataformas políticas que definieron sus partidos como guías de trabajo constitucional.

Palabras clave: Asamblea Constituyente de la CDMX, performances legislativos, reconocimiento de derechos, diversidad cultural, partidización del trabajo legislativo.

Abstract

This article deals with the political-partisan dynamics that took place in the Constituent Assembly of Mexico City through an ethnographic gaze that takes into account both its documentary production and its legislative performances and dramas, generated by lobbying the laws referring to native peoples and neighborhoods, as well as to resident indigenous communities. In particular, it analyzes the way in which the legislative practices of the majority of constituents are mediated by factors such as the structure of political power that prevails in the City; the personal imaginaries that legislators have around the collectivities they represent; and, to a lesser extent, by the political platforms that defined their parties as guides for constitutional work.

Keywords: Constituent Assembly of the CDMX, legislative performances, recognition of rights, cultural diversity, partisanship of legislative work.

1. Introducción

El 31 de enero de 2017, después de casi cinco meses de trabajos y debates parlamentarios en la Asamblea Constituyente, sobre el proyecto enviado por el Jefe de Gobierno de la Ciudad, Miguel Ángel Mancera, los 60 diputados elegidos y 40 designados (14 por el Senado, la misma cantidad por la Cámara de Diputados, seis por el presidente de la República y otros seis por el Jefe de Gobierno de Ciudad de México) firmaron la primera Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX). Una mirada a la elaboración de este inédito ordenamiento evidencia cómo la legislación de esta constitución local no fue un camino armonioso plagado de consensos, sino que más bien representó un campo de contienda y confrontación política en donde intervinieron diputadas y diputados provenientes de diversas fuerzas políticas, comunidades de especialistas vincu-

lados a autoridades gubernamentales, organizaciones sociales con divergentes agendas, además de las y los ciudadanos interesados en incidir en dicho proceso, quienes mediante un parlamento abierto definieron, en teoría, el objetivo, los contenidos y las problemáticas que atenderá este nuevo andamiaje jurídico-político.

La dinámica política al interior de la Asamblea Constituyente promovió una cantidad importante de columnas, editoriales y notas en los principales diarios de circulación nacional.¹ Estos documentos se enfocaron en señalar las pugnas partidarias entre los diferentes grupos políticos que elaboraban la CPCDMX, los fines que perseguían y sus lógicas de interacción al legislar los temas más controvertidos de la agenda capitalina. También, aunque en menor cantidad, aparecieron algunos trabajos realizados principalmente por diversos constituyentes que, de manera autorreferencial, señalaban los avances y retrocesos en las disposiciones normativas contenidas en la nueva Carta Magna local, destacando aquellos sobre el ejercicio de los derechos sociales y humanos; el ordenamiento urbano y el desarrollo territorial; los emergentes diseños institucionales para la procuración de justicia; las demarcaciones territoriales y las alcaldías, entre otros.² Vale decir que tanto las notas periodísticas como los puntos de vista de las y los constituyentes se han enfocado en la pugna por definir la "redacción adecuada" de los artículos constitucionales; es decir, se centran en la construcción del argumento de la ley como si fuera producto de una "caja negra",³ en

¹ De septiembre de 2016 a febrero de 2017 se publicaron al menos 407 notas periodísticas referentes al proceso de elaboración y publicación de la CPCDMX en *El Universal*, *El Reforma* y *La Jornada*.

² Al respecto véase los números especiales dedicados a la CPCDMX en las revistas: *Defensor. Revista mensual de la CDHDF* (núm. 3, año XV, marzo 2017); *El cotidiano* (núm. 203, mayo-junio 2017); y *Voz y Voto* (núm. 289, marzo 2017).

³ Según Bruno Latour, la elaboración de una ley puede ser asumida de manera similar a la producción de conocimientos científicos y tecnológicos, pues ambos procesos emergen regularmente gracias a una "caja negra" que liga de manera incognoscible insumos prescritos con resultados predecibles. Latour, B., *The Making of Law: An Ethnography of the Conseil D'État*, Polity, Cambridge, 2010, p. 233. Así, la producción de cualquier conocimiento mediante este procedimiento de ocultamiento "refiere al modo en que el trabajo científico y técnico aparece visible como consecuencia de su propio éxito... basta con fijarse únicamente en los datos de

cuyo interior se desvanecen las disputas y diferencias políticas en afán de "producir" o "sacar" un apartado de la ley donde supuestamente convergen los intereses de todos los actores involucrados en su elaboración.

Un punto de partida para adentrarse y descentrar la complejidad de sucesos acontecidos en la "caja negra" de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México es asumir que en la dinámica interna del proceso de elaboración de una constitución intervienen: elementos contextuales de carácter histórico; constricciones de tiempo, forma y validación; motivaciones e intereses de quienes la elaboran; así como los mecanismos de agregación de preferencias producto de la deliberación, los posicionamientos en el pleno e incluso procesos de intimidación entre los actores que participan en la creación de un ordenamiento constitucional.⁴ Esta visión procesual confirma que los artículos de la nueva CPCDMX no se autoconstruyeron de manera armónica, pues "las leyes y los principios no tienen la capacidad de organizarse lógicamente por sí mismos [...] lo que se llama 'derecho' no es tanto un conjunto de principios inscritos en textos sagrados, sino un proceso muy concreto, algo que se ve y se vive, un movimiento continuo que no tiene comienzo ni fin".⁵

Desde un enfoque antropológico, la elaboración de la CPCDMX es asumida como parte de un proceso sociocultural que no consta únicamente de abstracciones o ideas puras,⁶ sino que deriva de una serie de comportamientos, decisiones individuales y colectivas, escenas rituales, así como traslados de gentes y papeles

entrada y los de salida, es decir, no hace falta fijarse en la complejidad interna del aparato o del hecho". Latour, B., *La esperanza de pandora. Ensayos sobre la realidad de los estudios de la ciencia*, Barcelona, Gedisa editorial, 2001, pp. 362.

⁴ Jon Elster, "Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process", *Duke Law Journal*, vol. 45, núm. 2, 1995, pp. 364-396.

⁵ Mariana Valverde, "Prólogo", en Barrera, Leticia, *La Corte Suprema en escena. Una etnografía del mundo*. Buenos Aires, Siglo XXI, 2012, p. 12.

⁶ *Vid.* Los trabajos de Riles, Annelise, "Ethnography in the Realm of the Pragmatic: Studying Pragmatism in Law and Politics", *Cornell Law Faculty Publications*. Documento No. 997, 2003, y "A New Agenda for the Cultural Study of Law: Taking on the Technicalities", *Cornell Law Faculty Publications*. Documento No. 782, 2005.

en entornos espaciales formales o informales. Por ello resulta necesario reconstruir la forma en que la Constitución fue discutida y redactada en la Asamblea Constituyente, sin acotarnos únicamente al análisis textual de los artículos más polémicos. De manera paralela hay que seguir los múltiples arreglos generados tanto por las redes de actores humanos, como por los tecnicismos y metáforas del trabajo parlamentario, los cuales en su conjunto configuraron discursos, imaginarios y prácticas sociales que sustentan y dan sentido a la CPCDMX, entendida como un artefacto cultural.⁷

Considerando lo anterior, el presente artículo analiza desde una perspectiva procesual: ¿cómo fue abordado el tema de los entramados de la diversidad cultural existentes en la Ciudad de México, con el objetivo de "generar" una ciudad incluyente? En otras palabras, se busca interpretar mediante una descripción detallada los discursos, imaginarios y prácticas que emergieron durante el proceso constituyente, al elaborar disposiciones y ordenamientos enfocados al reconocimiento de derechos de diversos grupos sociales que, durante mucho tiempo, fueron ignorados en la dinámica política de la capital. Particularmente, se pretende reconstruir desde el punto de vista de los actores los debates en torno a los derechos de los pueblos y barrios originarios, así como de los grupos indígenas residentes, ya que en los últimos años estos grupos han pugnado por acciones de nivelación que les permitan el reconocimiento pleno de sus derechos. Al grado que en la actualidad implican nuevos retos para los andamiajes jurídico-políticos de los entornos estatales (es el caso de la CPCDMX), pues muestran sus límites y alcances en el reconocimiento de derechos humanos, el cual es un principio rector de la nueva Constitución.

Para lograr dicho objetivo, en los siguientes apartados se puntualizan aquellos dispositivos y ámbitos en los que se expresan los imaginarios (individuales y

⁷ Bruno Latour, *The Making of Law: An Ethnography of the Conseil D'État*, Polity, Cambridge, 2010.

colectivos) sobre los derechos de los grupos de atención prioritaria,⁸ así como los procesos de instrumentación que derivan en prácticas específicas de quienes los materializan en leyes; es decir, lugares, documentos, actores y performances que dan sentido a la elaboración de un conjunto de derechos enfocados a los entramados de la diversidad cultural de la Ciudad de México. Sin embargo, antes de entrar a la descripción etnográfica de las dinámicas parlamentarias se precisa, por un lado, el marco conceptual que guía las interpretaciones y descripciones tanto de "la vida cotidiana del derecho",⁹ como de la "escenificación de los lugares en donde se produce la ley".¹⁰ Por otro lado, se presentan los factores estructurales que matizan las lógicas de acción, la toma de decisiones y los procesos deliberativos de todos los involucrados en la elaboración de los artículos de la CPCDMX.

2. Etnografía procesual de la producción de leyes: escenarios, textualidades, dramas y performances

El estudio del derecho en sus formas cotidianas implica repensar las estrategias de investigación social, para delimitar con mayor precisión los ámbitos de condensación de las relaciones políticas en donde se desarrolla el trabajo de campo; es decir, de aquellos espacios de interacción donde se materializa e instrumenta el derecho como parte de una red de prácticas y conocimientos, más que como un producto aislado,¹¹ que permita hacer una antropología en

⁸ Con el objetivo de promover un discurso inclusivo la CCDMX asumió término "grupos de atención prioritaria" para designar a aquellos grupos de personas o sectores de la población que, por razones inherentes a su identidad o condición y por acción u omisión de los organismos del Estado, se ven privados del pleno goce y ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales, así como de la atención y satisfacción de sus necesidades específicas (Artículo 11, Constitución de la Ciudad de México).

⁹ Patricia Ewick y Susan Silbey, *The Common Place of Law: Stories from Everyday Life*, University of Chicago Press, Chicago, 1998.

¹⁰ Leticia Barrera, *La Corte Suprema en escena. Una etnografía del mundo*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2012.

¹¹ *Ibidem*, p. 30.

los lugares de lo político, con el objetivo de interpretar las dinámicas y sentidos participativos de los actores sociales en los espacios parlamentarios. Para lograr este fin no basta con subrayar el potencial que puede tener la descripción etnográfica densa de las relaciones políticas entre los diversos actores de la Asamblea Constituyente, al ser un enfoque de investigación cualitativa que nos permite "comprender los fenómenos sociales desde la perspectiva de sus miembros (entendidos como 'actores', 'agentes', o 'sujetos sociales')".¹² También es necesario interpretar los dispositivos materiales y simbólicos generados durante el proceso legislativo, sin descuidar los imaginarios y las formas de significación que los constituyentes construyen acerca de tales dispositivos.¹³

Considerando lo anterior, las formas cotidianas del proceso constituyente y su respectiva producción de leyes se desarrollaron en varios *escenarios políticos* que no sólo pueden ser definidos por su circunscripción física, es el caso del Pleno de debate, los lugares de las comisiones, las salas de trabajo, los entornos presenciales y virtuales para la recepción de iniciativas ciudadanas, las salas de prensa, establecidos tanto en el Palacio de Minería, como en la Casona de Xicoténcatl; puesto que lo relevante de estos escenarios fue que estuvieron constituidos por las múltiples interacciones entre agentes estatales, constituyentes, organizaciones sociales y ciudadanos, quienes al entrar en una escalada de conflicto, al debatir una agenda legislativa que generó controversias, conformaban diversas arenas políticas,¹⁴ informales o institucionales, en donde se expresaban negociaciones, alianzas, complicidades, acuerdos y conflictos, respecto al repertorio de valores, significados y recursos compartidos y disputados por los actores involucrados.

¹² Rosana Guber, *La etnografía. Método, campo y reflexividad*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2011, p. 16.

¹³ Annelise Riles, "A New Agenda for the Cultural Study of Law: Taking on the Technicalities", *Cornell Law Faculty Publications*. Documento No. 782, 2005.

¹⁴ Marc Swartz, Victor Turner y Arthur Tuden, "Introduction", *Political Anthropology*, Aldine Publishing Company, Chicago, 1966.

Si bien hoy día se sigue sosteniendo que el principio rector de la etnografía es la descripción densa de las prácticas de un grupo o colectividad mediante la observación directa *in situ*, ello no impide que también podamos acercarnos a sus dinámicas sociales a través de la documentación que dichos grupos producen en torno a sus procesos socioculturales.¹⁵ Así, para adentrarnos en la reconstrucción procesual de los escenarios políticos de la Asamblea Constituyente, es conveniente analizar los rastros materiales que dejaron las arenas políticas generadas al legislar los derechos relacionados con los entramados de la diversidad cultural que habitan la Ciudad de México, mediante una "etnografía documental"¹⁶ que permita interpretar la forma en que distintas evidencias documentales fueron producidas, circuladas, almacenadas y utilizadas por los actores de dichas arenas para lograr incidir en la dinámica interna del proceso constituyente.

De la vasta producción documental generada por el trabajo parlamentario de las y los constituyentes se seleccionaron únicamente las versiones estenográficas de las sesiones de la *Comisión de Pueblos y Barrios Originarios*, ubicando las *textualidades*¹⁷ de aquellos momentos en los que alguna temática, categoría o concepto, referente a los derechos de los pueblos originarios o indígenas, generó controversia en el pleno y en las respectivas comisiones.¹⁸ Asimismo, se perfiló el

¹⁵ Charlotte Aull Davies, *Reflexive Ethnography: A Guide to Researching Selves and Others*, New York, Routledge, 2002, pp. 156-177; y Atkinson, Paul y Amanda Coffey, "Analysing documentary realities" en David Silverman, *Qualitative research. Theory, Method and Practice*, Londres, Thousand Oaks, SAGE Publications, Nueva Deli, 2004, pp. 56-75.

¹⁶ Adrian Holliday, *Doing and Writing Qualitative Research*, SAGE Publications, Thousand Oaks, Londres-Nueva Deli, 2002.

¹⁷ David Mosse establece que mediante la categoría "géneros textuales" se puede interpretar un documento, evitando el ejercicio puramente técnico y lingüístico, para redirigir la atención a las relaciones sociales que lo produjeron, las negociaciones y consensos que recoge y los futuros desacuerdos y disputas sobre significados que anticipa. David Mosse, "Anti-social Anthropology? Objectivity, Objection and the Ethnography of Public Policy and Professional Communities", *Journal of the Royal Anthropological Institute*, vol. 12, núm. 4, 2006, pp. 935-956.

¹⁸ De las versiones estenográficas del trabajo parlamentario se seleccionaron seis sesiones en las que se abordaron las particularidades de los derechos de los pueblos originarios e indígenas residentes.

posicionamiento que tenía cada uno de los grupos políticos hacia estos sectores, al analizar el sentido de sus votaciones y, en su caso, las reservas promovidas en los artículos que atendían el reconocimiento de sus derechos. De manera complementaria, otra fuente documental que resulta de interés son las plataformas de trabajo de los partidos que integraron la constituyente, pues éstas representan una "guía de acción" para la labor legislativa de sus integrantes, además de que algunas de ellas contienen los imaginarios sobre la diversidad que tienen las estructuras partidarias.

La importancia de realizar una etnografía documental, tanto de las versiones estenográficas de la Asamblea Constituyente como de las plataformas partidarias de cada bancada, radica en que estas evidencias textuales reflejan un campo donde confluyen prácticas políticas que "estructuran el conocimiento, organizan comportamientos y producen rutinas de interacción"¹⁹ entre los encargados de elaborar la CPCDMX. Estas relaciones de poder emergen de manera particular cuando en las interacciones entre los constituyentes se disputan el sentido textual que debe de tener determinado artículo, surgiendo una tensión vinculada con aquellas *metáforas movilizadoras*²⁰ que, por un lado, legitiman la postura de cada grupo en torno a sus posicionamientos legislativos y, por otro, generan reacciones sociales por los efectos que dichas conceptualizaciones podrían tener en el reconocimiento de derechos. En el tema que nos ocupa, podemos

¹⁹ Leticia Barrera, *La Corte Suprema en escena. Una etnografía del mundo*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2012, p. 40.

²⁰ Estas son a menudo palabras persuasivas, "políticamente correctas" o aceptablemente "neutras", las cuales una vez que son dotadas de sentido resultan fundamentales en las disputas políticas (del cual forman parte las arenas parlamentarias), ya que buscan estructurar el campo de decisiones de quienes elaboran las leyes. Asimismo, por medio de estas metáforas los entramados de la diversidad son plasmados en las leyes, a través de representaciones, categorizaciones o clasificaciones que les son asignadas arbitrariamente y sobre las cuales tienen poco control. Al respecto *vid.* Cris Shore, "La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la 'formulación' de las políticas", en *Antípoda*, número 10, 2010, pp. 21-49; y Sally E. Merry, "The Potential Of Ethnographic Methods For Human Rights Research", en Bard A. Andreaassen, Hans-Otto Sano y Siobhan McInerney-Lankford (eds.), *Research Methods in Human Rights. A Handbook*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2017, pp. 141-158.

mencionar a los debates generados en la asamblea por las divergentes posiciones sobre "el derecho a la vida", "el sentido y las particularidades de la consulta", "la autodeterminación de los pueblos", "el respeto a los derechos humanos", "la transversalidad de la ley", "los grupos de atención prioritaria", por citar algunos ejemplos.

La etnografía de la vida social en los documentos generados durante las sesiones plenarias y las jornadas de trabajo parlamentario constituye un primer paso para la reconstrucción cualitativa del proceso de elaboración de la CPCDMX, pues permitió esbozar una serie de hipótesis sobre la forma como fueron representados, categorizados y discutidos los entramados de la diversidad cultural en los escenarios políticos derivados de la constituyente. En consecuencia, el siguiente paso en la indagación fue obtener el punto de vista de los actores involucrados en las arenas parlamentarias, para conocer un poco más sobre la dimensión escénica de la práctica legislativa en la asamblea; las estrategias de acción que siguieron las y los constituyentes para incidir en las resoluciones del pleno, así como sus imaginarios sobre los derechos que se debían garantizar a los pueblos y barrios originarios, así como a las comunidades de indígenas residentes en la ciudad.

La instrumentación, la dinámica política y los imaginarios de los constituyentes en la hechura de los artículos de la CPCDMX se interpretan mediante una visión procesual,²¹ la cual permite enfocarnos en aquellas situaciones o casos particulares, detectados en la etnografía documental, que facilitan la descripción de las relaciones sociales en donde se manifiestan las fuerzas dinámicas de la política parlamentaria que hacen explícito un conflicto o una crisis en los múltiples esce-

²¹ Se asume una perspectiva procesual de los arreglos políticos con el propósito de analizar las relaciones de poder en contextos particulares. Se abordan, en particular, aquellos campos parlamentarios en los que se desarrollan relaciones de cooperación y rivalidad; relaciones expresadas por medio de armonías, tensiones y contradicciones en la búsqueda de metas públicas y recursos escasos, valuadas bajo un marco cultural e institucional cuyas jerarquías de poder son fundamentales. Marc Swartz, Victor Turner y Arthur Tuden, "Introduction", *Political Anthropology*. Chicago, Aldine Publishing Company, 1966.

narios de la Asamblea Constituyente. Parafraseando a Víctor Turner,²² estas tensiones pueden ser asumidas como *dramas legislativos*, pues permiten representar las partes de un proceso social que puede aislarse y describirse con exactitud; así mediante esta categoría podemos reconstruir desde los puntos de vista de los involucrados las fases "inarmónicas" del proceso parlamentario donde hay una irrupción tensional, un conflicto o una contradicción entre los intereses y las actitudes de los actores de un escenario político.²³ Estos dramas están compuestos de múltiples *performances* que reflejan la dimensión escénica de la práctica parlamentaria; es decir, de todas las acciones performativas que implementan los integrantes de la asamblea constituyente para avanzar en sus respectivas agendas y con ello, reproducir o reafirmar la legitimidad política de los grupos a los que pertenecen.²⁴

En resumen, tanto la etnografía documental de las evidencias textuales como la reconstrucción testimonial de los dramas legislativos son insumos cualitativos valiosos que permiten interpretar el funcionamiento de la Asamblea Constituyente en la observación articulada de las prácticas, imaginarios y discursos de sus integrantes, sin dejar de lado la forma en que se configuran mecanismos de poder (formales e informales) que matizaron la elaboración de la CPCDMX. Así, en los siguientes apartados describiremos los procesos estructurales que condicionaron el actuar de los constituyentes en la dinámica parlamentaria. Para dar paso a la reconstrucción de los dramas sociales que se generaron al legislar

²² Víctor Turner, "Dramas sociales y metáforas rituales", en Ingrid Geist (comp.), *Antropología del ritual*, ENAH, México, 2002, pp. 35-70.

²³ Estas fases se componen por: 1) la brecha, que representa el detonador simbólico de la confrontación o enfrentamiento que rompe la relación socialmente normada por medio de la infracción pública y abierta o por el incumplimiento de una norma; 2) la escalada de la crisis, producto de extensión y expansión de la brecha que tiende a polarizarse entre los grupos antagónicos o en conflicto; 3) la acción reparadora, son aquellos los mecanismos de ajuste (formales o informales) que buscan evitar que la crisis se expanda; y 4) el cisma o reintegración, son los procesos de restauración donde se reintegra el grupo socialmente alterado o se presenta una escisión irreparable. Víctor Turner, "Dramas sociales y metáforas rituales", en Ingrid Geist, (comp.), *Antropología del ritual*, ENAH, México, 2002, pp. 49-53.

²⁴ Marc Abélès, "Modern Political Ritual: Ethnography of an Inauguration and Pilgrimage by President Mitterrand", *Current Anthropology*, vol. 29, núm. 3, junio, 1988, pp. 391-404.

los derechos de los pueblos originarios e indígenas. En ambos casos resulta fundamental destacar los puntos de vista de los actores involucrados, pues como lo señalaba un constituyente entrevistado "una vez que se enfrió el escenario político [de la Asamblea Constituyente], empezamos a inventar nuestra propia historia de lo que ahí sucedió".²⁵

3. Estructura política de la CDMX y dilemas representativos en la Asamblea Constituyente: grupos, redes y vínculos políticos de los constituyentes

La Ciudad de México es compleja y heterogénea en términos sociales, culturales y políticos. Sin embargo, algunos patrones comunes pueden rastrearse al revisar las trayectorias del comportamiento electoral de sus habitantes. Una mirada general a los comicios de la Ciudad muestra la tendencia de los capitalinos a votar por partidos diferentes al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Al grado que, con el paso del tiempo, en la dinámica política local predominó el respaldo ciudadano a las opciones partidarias de izquierda (encabezadas por el Partido de la Revolución Democrática, PRD) en las dimensiones electoral, legislativo-parlamentaria y gubernamental.²⁶ Pero las elecciones de 2015 modificaron este patrón y, ante la emergencia de nuevas opciones partidarias de izquierda (es el caso del Movimiento de Regeneración Nacional, MORENA), los enclaves locales de la ciudad progresivamente experimentaron cambios significativos en torno al ejercicio del poder y en sus geografías políticas derivados de la división de las izquierdas.

Bajo el contexto anterior, en 2016 se daría una segunda contienda electoral entre las principales fuerzas partidarias de izquierda, para ver cuál de las dos obtendría el mayor número de espacios en la Asamblea Constituyente de los 60 escaños

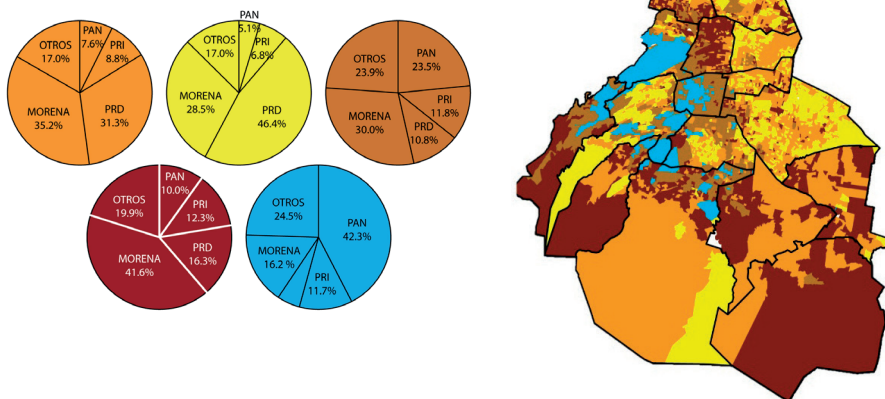
²⁵ Entrevista a Carlos Gelista. Diputado Constituyente del PAN.

²⁶ Héctor Tejera, "La gente no sabe por quién vota; tiene que hacerlo así, porque así se hace". *Estructura política, identificaciones clientelares y procesos electorales en la Ciudad de México*, UAM-I, Gedisa, México, 2016.

que estaban en juego para incidir en la elaboración y aprobación de la nueva CPCDMX. La elección para elegir constituyentes del 5 de junio no conectó con el interés de la gente, más bien, los ciudadanos pasaron de largo por las casillas de votación ya que sólo se contabilizaron 2,135,947 votos (28.55% de la Lista Nominal local). Cumpliendo con los pronósticos, como lo evidencia el análisis de *clusters*²⁷ del Mapa 1, la principal competencia territorial se dio entre MORENA (que obtuvo 30.41% de votos) y el PRD (con 26.63%), la pugna entre estas fuerzas partidarias se centró en las demarcaciones donde obtuvieron el triunfo en el proceso electoral de 2015.²⁸

Mapa 1. Dinámica territorial de la votación para la Asamblea Constituyente – CDMX 2016

Conglomerados de Competencia Partidista en la CDMX



Fuente: Mapa elaborado en el Centro de Geografía Digital de El Colegio de México con base en información estadística del Instituto Nacional Electoral.

²⁷ Para ubicar territorialmente las disputas electorales de la Ciudad de México se utilizaron conglomerados estadísticos obtenidos mediante el procedimiento de agrupamiento por promedios y reducción al máximo de la desviación estándar (*cluster analysis*).

²⁸ En las elecciones de 2015 el PRD obtuvo la Jefatura Delegacional de Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza, Iztapalapa, Coyoacán y Álvaro Obregón. Por su parte, MORENA ganó Tláhuac, Xochimilco, Tlalpan, Cuauhtémoc y Azcapotzalco.

Cómo lo muestra el Mapa 1, el Partido Acción Nacional (con 9.52%) ganó sus bastiones electorales históricos, ubicados en la "laguna azul" conformada por algunos enclaves locales de las delegaciones Miguel Hidalgo y Benito Juárez. El PRI (con 7.13%) fue escasamente competitivo en aquellas delegaciones donde mantenía cierta presencia electoral en 2015, es el caso de Cuajimalpa y Milpa Alta. Finalmente, los partidos pequeños tuvieron votaciones residuales: Encuentro Social (3.20%), Nueva Alianza (2.57%), Movimiento Ciudadano (1.96%), el Partido Verde (1.42%), con las cuales pudieron tener presencia en la constituyente, el Partido del Trabajo (0.86%) fue el único grupo que no obtuvo ningún lugar debido al bajo porcentaje de sufragios obtenidos. Así, una vez validado el cómputo final de las elecciones, las diferentes fuerzas partidarias alcanzaron el siguiente número de diputados en la constituyente:

Tabla 1. Resultados del proceso electoral de la Asamblea Constituyente – CDMX 2016

	Votos obtenidos	Votos para partidos políticos (%)	Votos totales (%)	Núm. de lugares en AC por votación
PAN	203,249	11.37	9.52	6
PRI	152,370	8.52	7.13	5
PRD	568,795	31.82	26.63	19
Partido del Trabajo	18,257	1.02	0.85	0
Partido Verde	30,361	1.70	1.42	1
Movimiento Ciudadano	41,912	2.34	1.96	1
Nueva Alianza	54,940	3.07	2.57	1
MORENA	649,537	36.33	30.41	21
Encuentro Social	68,336	3.82	3.20	2
Total para partidos políticos	1,787,757	100.00	83.70	56
Independientes (21 candidaturas)	176,304		8.25	0
Nulos	171,886		8.05	-
Total	2,135,947		100	56

Fuente: Elaboración propia con datos del cómputo total de la elección presentado por el INE.

Con el objetivo de cubrir las 60 diputaciones vía elección establecidas en el Decreto de la Reforma Política de la Ciudad de México, a los diputados elegidos por mayoría relativa se sumaron cuatro asignados por el principio de representación proporcional otorgándose uno a Nueva Alianza, otro al Partido Acción Nacional, uno más para Morena y, finalmente, un espacio más para Ismael Figueroa Flores, único candidato independiente que logró obtener un lugar al contabilizar 21,971 sufragios, superando el restante mayor de votos no utilizados de las demás fuerzas partidarias y aspirantes independientes. Vale decir que a estos constituyentes se sumaron 40 diputados designados por la Cámara de Diputados, el Senado, el Jefe de Gobierno de la CDMX y la Presidencia de la República.

Tabla 2. Diputados por Partido Político en la Asamblea Constituyente – CDMX 2016

Partido	Diputados Electos	Diputados Designados	Total
PAN	7	8	15
PRI	5	17	22
PRD	19	10	29
PVEM	1	2	3
PT	0	0	0
MC	1	1	2
NA	2	1	3
MORENA	22	029	22
PES	2	1	3
Independiente	1	0	1
		Total:	100

Fuente: Elaboración propia con datos de la conformación final de la Asamblea Constituyente.

²⁹ Las posiciones que originalmente le tocaban a MORENA, y a su aliado el PT, en el proceso de designación por parte de las Cámaras de Senadores y de Diputados fueron ocupadas, en el primer caso, por el PAN y, en el segundo, por el PRI.

La conformación final de la Asamblea Constituyente generó el descontento de MORENA, pues los integrantes de este partido consideraban que los diputados designados por las instancias legislativas y los poderes ejecutivos tenían la posibilidad de imponer veto en el trabajo de elaboración de CPCDMX. Además de que contravenían el sentido democrático del proceso mediante el cual se eligieron a los demás constituyentes. En consecuencia, este partido impugnó la conformación de la constituyente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), a la par que presentó una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), acusando al Estado mexicano de violar los derechos humanos de los habitantes de la CDMX al impedir que eligieran a la totalidad de constituyentes. Estos recursos no prosperaron y, en protesta, sus grupos parlamentarios en las cámaras de senadores y diputados declinaron ocupar los espacios que les correspondían según el decreto. Asimismo, las manifestaciones de rechazo se hicieron presentes tanto en la ceremonia de instalación de la Asamblea Constituyente, como en las primeras sesiones de trabajo, pues los diputados de MORENA irrumpían constantemente las sesiones con la consigna: "¡Nos sobran 40 y nos faltan 43!".³⁰

Las protestas y conflictos acontecidos en torno al proceso electoral de la constituyente, como a la conformación del pleno de diputados, sirven de antesala para establecer que el análisis de los performances y dramas legislativos en la elaboración de la CPCDMX no se puede dissociar de la dinámica política de la capital del país. Por ello, a pesar de que en las listas de los partidos que tenían más posibilidades de triunfo (MORENA y el PRD) se integraron como propuestas algunas figuras del ámbito académico, cultural y de la sociedad civil, en su gran mayoría las y los constituyentes de ambos partidos tuvieron que relacionarse, de manera directa o indirecta, con la dinámica de la estructura política que prevalece en la capital del país, caracterizada por una disputa partidaria entre las dos principales fuerzas de izquierda, a lo que se suma una serie de pugnas

³⁰ Diálogo casual con Consuelo Sánchez. Diputada Constituyente de MORENA.

faccionales en su interior para obtener espacios gubernamentales o de incidencia legislativa. Esto promovió que tanto la postulación como la designación de un buen número de constituyentes fuera producto de múltiples negociaciones entre grupos que tenían agendas particulares al interior de los partidos, tal y como lo muestran los siguientes testimonios:

- En el caso del PRD:

La mayoría de propuestas las hizo el grupo hegemónico [del PRD], o sea Marcela Lagarde llegaba propuesta por Nueva Izquierda [...] Katia D'Artigues es una propuesta del grupo del Jefe de Gobierno. Marcela Lagarde fue una propuesta de Jesús Ortega, bueno más bien dicho de la esposa de Jesús Ortega. Enrique Provencio también venía de parte del grupo del Jefe de Gobierno. Tobyanne Ledesma llega como una propuesta del grupo de Bety Olivares que había trabajado por el tema de juventud en el PRD respaldada por el Jefe de Gobierno. Lol Kin Castañeda por Foro Nuevo Sol. Diana Arellano era interna de Nueva Izquierda. Alternativa Democrática Nacional llevaba sus propios representantes internos del partido [...] Ana Julia Hernández que de hecho ahora es candidata por Xochimilco y Jesús Valencia que venía por Cámara de Diputados, entonces como que había estos equilibrios [se pregunta a ella misma] –¿quién más estaba? Humberto Lozano pues venía del grupo del Jefe de Gobierno y había sido del grupo redactor. Miguel Ángel Velázquez también era externo venía de parte del Jefe de Gobierno.³¹

- En el caso de MORENA:

¿Quién definió las listas de MORENA para la elección de la Asamblea Constituyente? Los que más peso tuvieron en la selección de las candidaturas

³¹ Entrevista a Nelly Juárez. Diputada Constituyente del PRD.

y el lugar que ocuparían en la lista fueron Andrés Manuel López Obrador y Martí Batres. Ellos llegaron a las reuniones internas con propuestas muy definidas. A pesar de que algunos militantes se registraron o manifestaron su interés en participar. No obstante, fuera de Andrés el único que en verdad tuvo que ver en eso, porque tenía mucha influencia en la "línea" a seguir fue Martí Batres.³²

- En el caso del PAN:

El asunto lo conduce el presidente del partido [Mauricio Tabe] y Jorge Romero que son el mismo equipo, digamos en la Ciudad de México. De hecho, Jorge es el dirigente de ese equipo y tienen un dominio importante dentro de las decisiones del PAN en la ciudad. Aunque al final terminó interviniendo el Comité Nacional [CEN], porque de cualquier modo las designaciones pasaban por el CEN, ya que es el único órgano que puede hacer designaciones; aun tratándose de candidaturas locales [...] En estas negociaciones había tres factores de poder que tendríamos que considerar; es decir, el grupo de Jorge Romero y Mauricio Tabe, el grupo de Federico Döring y el grupo de Santiago Creel, porque Santiago tiene mucha influencia en el Comité Nacional [...] Entre esos más o menos hubo una distribución equitativa, principalmente Jorge Romero, quien es el que manda hizo una distribución, aunque de hecho Mauricio fue quien la hizo. En primer lugar, quedó Santiago, no era lo usual porque debió haber sido el presidente del partido, pero como Santiago es una figura más icónica por llamarlo de algún modo, pues lo colocaron en número uno. La número dos fue Margarita Saldaña que es alguien que lleva trabajando mucho tiempo dentro de la ciudad, y era del grupo de Jorge Romero. El tres fue Mauricio Tabe. En el cuatro entró Kenia López, quien es una jugadora más a nivel nacional, ahorita Kenia quedó en la lista de senadores, una lista en donde hubo muchos heridos y muertos. Luego en el cinco quedé yo [...] en el seis quedó Tere Gómez Montt. En el siete quedó Alta-

³² Entrevista a Jaime Cárdenas. Diputado Constituyente de MORENA.

mirano. En el ocho quedó Carmen Segura. En el nueve Luege y en el diez Alice Galván.³³

- En los partidos pequeños destaca el caso de Movimiento Ciudadano:

Cuando se me presentó la oportunidad del constituyente fue sorpresivamente, pues prácticamente a los dos meses de que yo llego [a Movimiento Ciudadano], a los dos meses se da la elección, y la verdad es que generosamente Dante [Delgado] me dice que yo vaya a la cabeza de la lista ... [ERD: Entonces, Dante fue el que dijo: tú eres la buena] Hubo una asamblea, pero acá [en Movimiento Ciudadano] el tema es muy hegemónico. Los procesos se construyen de manera vertical, ya que el dirigente tiene un muy buen control del movimiento. Entonces, bueno [...] cuando me invitan me dice: "oye, vente al frente de la planilla para la constituyente".³⁴

Los anteriores testimonios muestran cómo, al final del día, el factor que inclinó la balanza para tener posibilidades de tener un buen lugar en la lista de candidatos a la Asamblea Constituyente fue el apoyo de alguna facción o grupo político o, en su caso, el visto bueno de los líderes que controlaron los procesos de selección interna de cada partido. Esto a la postre matizó el trabajo de los constituyentes, pues no sólo su labor legislativa fue cobijada por la bancada (y la agenda) del partido que los postuló, sino que también quedaron directa o indirectamente vinculados a un grupo o facción partidaria. Para los temas relativos al entramado de la diversidad cultural, por señalar un caso, en teoría tenían que asumir los posicionamientos sobre los derechos de los pueblos originarios e indígenas señalados en las plataformas de trabajo constitucional, que las estructuras partidarias habían establecido como "guías de acción" para definir el sentido de sus votaciones en la elaboración de la CCDMX (véase Anexo 1).

³³ Entrevista a Carlos Gelista. Diputado Constituyente del PAN.

³⁴ Entrevista a Esthela Damián. Diputada Constituyente del Movimiento Ciudadano.

El análisis documental de las plataformas de trabajo parlamentario de todos los partidos evidencia que los derechos de los entramados de la diversidad cultural de la Ciudad de México no figuraron como una agenda central. Los contenidos textuales de estos documentos reflejan que todas las plataformas se construyen bajo el argumento de "garantizar" y "fomentar" el respeto a los derechos humanos. Al menos en el papel, un grupo considerado "prioritario" para su atención a nivel de reconocimiento de derechos eran los pueblos indígenas, pues todos los partidos los consideraban en sus plataformas. Asimismo, en las posturas de los partidos ya se podían visibilizar las controversias que se generaron al abordar temas polémicos como la interrupción legal del embarazo y el matrimonio igualitario, puesto que el PAN y el PES se asumían en sus plataformas como "protectores de la vida desde la concepción"; mientras que el PRD defendía el "derecho de las mujeres a decidir sobre su cuerpo", a la par que destacaba su lucha histórica en el reconocimiento del "matrimonio igualitario". En estos puntos, MORENA suscribió posturas generales destacando su respeto a "todos" los entramados de la diversidad cultural que habitan la Ciudad.³⁵

Estas agendas son un buen punto de partida para analizar el sentido que toman las prácticas políticas y los imaginarios de los participantes del trabajo parlamentario de la Asamblea Constituyente. Todo parece indicar que los sentidos de la deliberación parlamentaria dependieron muy poco de los marcos programáticos definidos por los partidos en sus plataformas, puesto que para definir el sentido de las votaciones pesaron más las negociaciones políticas, las presiones de grupos de interés y los cálculos electorales de los principales líderes partidarios, con lo que se difuminó la idea de que la representación de los constituyentes en este órgano legislativo debía ser en favor del "bien público" para generar

³⁵ El análisis de las plataformas también muestra que el tema que menos menciones tiene es el relacionado con los sectores LGBTTTI. Vale decir que todos los partidos toman una postura "políticamente correcta" al considerar que se deben de legislar derechos para las personas con discapacidad, pero ninguno considera a las poblaciones afrodescendientes.

leyes responsivas.³⁶ En particular porque en la dinámica de la asamblea predominaron acuerdos basados en lógicas como las que expresa el siguiente testimonio:

Muy pocos diputados antepusieron su visión personal de democracia a lo que decidieron suscribir en el parlamento. Para mí siempre primero están los principios [...] Pero una gran cantidad de constituyentes respaldaban agendas particulares o tenían encargos específicos. Por ejemplo, había algunos enviados por el Ejecutivo Federal, con la consigna de defender el Tribunal y el Poder Judicial, y acotar cualquier iniciativa que pudiera marcar independencia o autonomía de los andamiajes federales. Otros tenían muy claro que su objetivo era mantener espacios de poder en la ciudad, pensando en que el PRD no ganara en las próximas elecciones. Entonces desde ese momento plantearon la idea de que por ley se obligara a un gobierno de coalición, que ya está en la constitución como opción, pero ellos lo querían hacer obligatorio. Algunos del PAN siempre se mantuvieron en la idea de limitar el poder de los concejales y los ayuntamientos. Aunque también en Morena hubo quienes no quisieron mejorar los mecanismos de participación ciudadana.³⁷

Lo anterior evidencia que muchos de los procesos deliberativos y de negociación de la Asamblea Constituyente estuvieron basados en una lógica de bloques concertados entre las principales fuerzas políticas. Estas lógicas, sin duda, influyeron en la subjetividad política y los imaginarios de los constituyentes. Al grado que conforme se desarrollaba el trabajo parlamentario se fueron configurando algunos actos performativos, que evidencian como las bancadas tenían que seguir "la línea" de sus coordinadores o, en su caso, aceptar que había acuerdos

³⁶ Monsiváis, Alejandro, *La democracia insuficiente. Expectativas, deficiencias y descontentos políticos en México*, México, El Colegio de la Frontera Norte, 2017.

³⁷ Entrevista a Jaime Cárdenas. Diputado Constituyente de MORENA.

que eran muy difíciles de rechazar o votar contra ellos. Para ejemplificar lo anterior vale la pena mencionar los siguientes casos:

- Los acuerdos pasados por la "planchaduría":

En el salón "Colosio" había una "planchaduría" donde se planchaban los acuerdos. Así ya llegaba todo muy planchadito al Pleno. Nunca entendí cuál era el problema de fondo con que hubiera una planchaduría, porque pues en algún lugar tienen que plancharse los acuerdos, así a navaja libre. Aunque no necesariamente el trabajo en este lugar te llevaba a algo acabado, se estableció un grupo entre el PRD, PRI Y PAN en el que trabajamos durante muchos meses en la redacción de varias partes de la Constitución.³⁸

- La maleabilidad las alianzas, acuerdos y coincidencias entre partidos por las negociaciones en el Pleno:

Algunas veces el Pleno de la asamblea, dependiendo el tema y las negociaciones, tomaba la forma de una "L", pues se sumaban las bancadas del Jefe de Gobierno, el PRD, los de Movimiento Ciudadano y MORENA, para oponerse y hacer contra peso a las iniciativas del PRI y el PAN. Otras veces surgía la "HERRADURA", esa regularmente pasaba porque eran todos los partidos contra el PRI y los representantes del Ejecutivo Federal, casi siempre pasaba cuando se discutían temas del Poder Judicial, ahí era todos contra el PRI. Luego digamos que estaban dos bloquecitos: uno conformado por el PRI y Nueva Alianza, el PRINAN; y otro que era el "PRIMOR", ese surgía cuando el PRI Y MORENA se unían para sacar algo, eso llegó a suceder en la Asamblea Legislativa [de la Ciudad de México]. Hoy muchos decimos que la Constitución salió gracias a la "L" [refiriéndose al bloque

³⁸ Entrevista a Jaime Cárdenas. Diputado Constituyente de MORENA.

conformado por la bancada del Jefe de Gobierno, el PRD, Movimiento Ciudadano y Morena].³⁹

- La articulación de consignas para demostrar la existencia de bloques concertados que defienden agendas particulares:

Aquí está el "Pacto por México" (aludiendo al bloque conformado por el PRD, el PRI y el PAN), que ha llevado al país al desastre y ustedes se la pasan aquí en los curules y no están afuera viendo lo que está sufriendo este país. Eso sí no les molesta, eso sí no les agrede [...] Lo que les agrede es buscar el pretexto en todo momento para tratar de hacer creer a los medios, que Morena no quiere trabajar. Todo lo contrario. Nosotros estamos aquí para trabajar, para luchar por los derechos de los pueblos, de nuestro pueblo, de nuestra sociedad, de los habitantes de esta ciudad [...] A eso venimos, a tratar de proteger los derechos que ustedes han ido cancelando. Ustedes han ido eliminando todos los derechos sociales de este país y de esta ciudad. Nosotros venimos a proteger esos derechos, a eso venimos, no venimos a pelear.⁴⁰

A pesar de lo anterior, la dinámica de los performances y dramas legislativos en torno a los debates por la diversidad, acontecidos en el Pleno y en sus respectivas comisiones, nos permite establecer que los partidos representados en la Asamblea Constituyente tenían agendas programáticas muy divergentes; tal y como lo evidencia la percepción de una constituyente, en la que se sostenía que los diputados de Nueva Alianza asumían que la Ciudad carece de una configuración cultural diversa, por lo que en la CDDMX sólo tenían que garantizar derechos universales generales; mientras que para la bancada de MORENA la diversidad cultural de la Ciudad debía ser un tema central y transversal a todas las leyes

³⁹ Entrevista con Tobyenne Ledesma. Diputada Constituyente del PRD.

⁴⁰ Participación en el Pleno de Consuelo Sánchez. Diputada Constituyente de MORENA. Versión estenográfica de la sesión del miércoles 9 de noviembre de 2016.

definidas en la nueva constitución.⁴¹ Vale decir que las bancadas partidarias de la constituyente no eran homogéneas, pues en su interior se manifestaron divisiones y fricciones en torno a determinadas temáticas, es el caso de los entramados de la diversidad que habitan la Ciudad. No obstante, como se desarrolla más adelante, en el trabajo legislativo sobre estas temáticas hubo tanto coincidencias y suma de esfuerzos por sacar adelante la propuesta, como disensos y divergencias que matizaron las innovaciones de representación y reconocimiento de derechos para los pueblos originarios e indígenas.

4. Dramas y debates legislativos sobre la diversidad cultural en la elaboración de la CPCDMX

En este apartado se discute la forma en que la CPCDMX reconoce la naturaleza intercultural y diversa de la Ciudad de México, con el objetivo de garantizar los derechos de la multiplicidad de grupos que en ella habitan, asumiendo que la diversidad es un valor que promueve mejores sociedades (Art. 2; Art. 57 y Art. 58 de la CPCDMX). Sin embargo, cuando se legisla para garantizar derechos diferenciados de las múltiples colectividades culturales que componen la Ciudad, también se pueden generar interpretaciones que no necesariamente derivan en acuerdos o consensos colectivos de mayoría. En otras palabras, el reconocimiento de derechos diferenciados en una Constitución puede ser un detonador de conflictos y desacuerdos generando dramas legislativos. De la mano de las fases que componen esta categoría, en las siguientes líneas se reconstruye la forma en que fueron representados y discutidos los derechos de los pueblos y barrios originarios, así como de las comunidades indígenas que habitan la Ciudad, en la Asamblea Constituyente.

Las pugnas y dramas legislativos que acontecieron en la constituyente al legislar los derechos de los pueblos y barrios originarios, así como de las comunidades

⁴¹ Diálogo casual con Consuelo Sánchez. Diputada Constituyente de MORENA.

indígenas residentes, tuvieron como resultado que estos grupos sean mencionados de manera tangencial (más no transversal) en 17 artículos, apartados y numerales de la CPCDMX. Sin embargo, la mayoría de los apartados que refieren a los derechos de estas colectividades fueron concentrados en el Artículo 59, en ellos se delimita y define su personalidad jurídica respaldando el derecho a ejercer su libre determinación y autonomía en los territorios que se encuentran asentados. Asimismo, se garantiza su derecho a participar e incidir en la vida pública de la Ciudad; a desarrollar estrategias y medios de comunicación en sus lenguas; a mantener, administrar y desarrollar su patrimonio cultural; a desarrollar sistemas o instituciones políticas y sociales de acuerdo con sus particularidades; al acceso a servicios de salud, educación y justicia sin discriminación alguna; a la protección efectiva de los derechos de propiedad y posesión de sus territorios y recursos naturales; así como al desarrollo de una ley en materia de derechos laborales.

Para analizar las metáforas y actos performativos de los dramas legislativos generados en torno al debate por reconocer que la CDMX es una entidad con pueblos originarios y comunidades indígenas residentes, los cuales históricamente han luchado por el reconocimiento de derechos apegados tanto a sus sistemas jurídico-políticos, como a sus formas culturales, nos centraremos en la forma en que fue deliberado el predictamen del contenido del Artículo 59 de la CPCDMX, referente a los derechos hacia estas colectividades, en la *Comisión de Pueblos y Barrios Originarios*. Un cisma relevante que este debate generó en la constituyente estuvo relacionado con la figura participativa que se retomaría para conocer la opinión de los pueblos y barrios originarios, así como de las comunidades indígenas, pues en la *Comisión de Ciudadanía, Ejercicio Democrático y Régimen de Gobierno* se discutió cómo garantizar la participación y representación de estos grupos en los apartados constitucionales que atañen a sus derechos mediante una consulta directa.

Recuperando el análisis documental de las plataformas políticas que presentaron las diversas fuerzas partidarias como "guías de acción" para su trabajo consti-

tucional (Anexo 1), podemos inferir que la mayoría de los constituyentes se apegaron a lo establecido en sus ejes de trabajo legislativo, expresando que tanto el tema de los pueblos y barrios originarios como el de las comunidades indígenas residentes requerían de un reconocimiento histórico y una transversalidad en el diseño de la nueva Carta Magna de la Ciudad. No obstante, la primera divergencia entre lo establecido en dichas plataformas y los posicionamientos de las y los constituyentes surgió cuando se definieron las fases del proceso de consulta, particularmente por el carácter vinculatorio que tendría este instrumento; de acuerdo con lo propuesto por las y los constituyentes de MORENA, quienes incluyeron el derecho a la libre determinación y autonomía para los pueblos originarios y comunidades indígenas, como lo evidencia el siguiente testimonio:

El proceso de consulta fue difícil porque no llegábamos a un acuerdo, tardamos mucho en definir las particularidades del tipo de consulta, creo que fue donde más problemas tuvimos como comisión de trabajo. Yo era de un modelo de consulta en el que las instituciones ya establecidas (SEDEREC,⁴² el Consejo de Pueblos y Barrios de la Ciudad, el IEDF, las delegaciones) nos coadyuvaran en cuanto a su organización para poder ir penetrando en los territorios donde están las comunidades. Esto al final me costó mi relación con ellos [se refiere a los pueblos], ellos decían que les dieran el dinero y que hacían la consulta conforme a su estatuto o acuerdo de creación, yo me oponía porque la responsabilidad legislativa iba recayendo en la constituyente. Por su parte, los de MORENA estaban porque los propios pueblos organizaran sus reuniones e hicieran la consulta, creo que ese es un buen modelo hacia el futuro, pero en el proceso constituyente había cuestiones logísticas, de información, de tiempo, que teníamos que cumplir y por ello no había que dejarles esa carga.⁴³

El posicionamiento de MORENA en torno a una consulta vinculante y organizada por los propios pueblos y barrios generó el rechazo de los demás partidos que

⁴² Siglas de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades.

⁴³ Entrevista a Nelly Juárez. Diputada Constituyente del PRD.

participaban de esta Comisión, al grado que se negaron a aprobar la consulta bajo el argumento de que no daría tiempo de realizarla en todos los pueblos, barrios y comunidades de la Ciudad; esto aunado –decían– a la carencia de presupuesto para realizar los foros informativos, las asambleas deliberativas y la recolección de resultados en directo. Ante la insistencia de MORENA de implementar la consulta con carácter vinculante, el PAN, PRI, PRD, MC, PVEM, NA y el PES convinieron la participación de "instancias mediadoras" en dicho mecanismo participativo; es decir, propusieron realizar la consulta mediante "notificaciones" a las autoridades representativas de los pueblos originarios y comunidades indígenas. Al respecto podemos citar la opinión de uno de los constituyentes del PAN:

Después de un par de sesiones casi casi de gritos y sombrerazos al discutir el tema de la consulta, porque sí me enoje un par de veces al grado de decirles: "es que no sean necios, si la abren [la consulta], nos vamos a meter en problemas". Logramos, más bien ellos [los de MORENA] lograron que aceptáramos, pero hubo tres o cuatro cositas incluyendo por ejemplo lo de los panteones, en el que ellos a fuerzas querían retomar las cuestiones de la autonomía [...] El tema de la autonomía es un asunto complicado que debemos trabajar más en él, porque además la realidad de la Ciudad de México no es la misma que la de Oaxaca o la de Chiapas, muchos de MORENA traían la idea de que fuéramos como Oaxaca y Chiapas. No que fuéramos como la capital en dónde es muy distinto todo, tú puedes vivir en un barrio que además el término no nos quedaba claro a todos, no teníamos el mismo concepto de qué es un pueblo, qué es un barrio; pero si tú puedes vivir perfectamente en un barrio y te puede valer un cacahuete lo que pasa ahí, vives en un barrio porque te encontraste una casita que te acomodó a tus necesidades y eso no quiere decir que te estés involucrado en la comunidad y puedes ser un ateo al grado que el mayordomo ni te va, ni te viene, y entonces la fiesta del santito, de la quién sabe qué, pues dices: ¿y a mí qué?⁴⁴

⁴⁴ Entrevista a Carlos Gelista. Diputado Constituyente del PAN.

La reconstrucción del debate sobre la consulta a los pueblos originarios y las comunidades indígenas de la CDMX muestra cómo se hicieron presentes en la disputa por la redacción final de los artículos de la ley enfocados hacia estas poblaciones dos metáforas movilizadoras, las cuales buscaron definir el sentido de este instrumento participativo: por un lado, la que asumían a aquél como un proceso "autónomo y vinculante" con las decisiones tomadas por los pueblos y comunidades; por otro, la que lo entendía como una serie de recomendaciones producto de las "notificaciones" que se enviarían a las autoridades y representantes de los pueblos, barrios y comunidades de la Ciudad. Al final del día los consensos promovidos por los diputados de MORENA fueron avanzando, en gran medida, gracias a las recomendaciones realizadas por Víctor Toledo representante de la ONU en temas indígenas y al apoyo de los constituyentes del PAN y algunos del PRD para realizar la consulta en 143 pueblos, 91 barrios originarios y al menos 52 comunidades de indígenas residentes, entre el 5 de diciembre de 2016 y el 16 de enero de 2017. También formaron parte de esta iniciativa el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) y el Consejo de Pueblos y Barrios Originarios de la CDMX.

La consulta tuvo altibajos respecto de los niveles de participación en los diferentes pueblos y comunidades donde se realizó, atribuidos estos tanto a la escasa difusión como a la calendarización en temporada decembrina (época en la que se celebran fiestas importantes a nivel comunitario). Destaca que algunos foros informativos y asambleas deliberativas se guiaron por la dinámica de la estructura política de la CDMX, pues en sus acuerdos se notó la presencia e intromisión de los partidos políticos, a fin de incidir en los resultados y resoluciones finales. En la mayoría de los casos se denunciaron y se lograron contener este tipo de prácticas. Aunque también hubo espacios en los que la consulta tuvo que suspenderse, como la que se intentó realizar con comuneros de Milpa Alta, quienes impidieron que se celebrara la asamblea informativa quemando la papelería que llevaron los constituyentes y el personal de apoyo del IECM.

Con el paso de los días, la mayoría de las consultas se realizaron en tiempo y forma, cubriendo casi el total de pueblos y barrios originarios de la Ciudad, así como las comunidades indígenas residentes. Asimismo, los consensos en la comisión lograron que la tangencialidad de este tema fuera aprobada por todas las fuerzas políticas presentes. Ejemplo de estos acuerdos fue el reconocimiento que una constituyente de MORENA expresó a sus contrapartes del PAN, al considerar que "siempre tuvieron resistencia pero al final logramos hacerles ver que lo mejor para los pueblos y barrios originarios de la ciudad es el reconocimiento de sus demandas históricas de autonomía y autodeterminación".⁴⁵ Finalmente, en los trabajos de cierre del Pleno se aprobaron los artículos de los dictámenes de la *Comisión de Pueblos y Barrios Originarios* por unanimidad, destacando que los derechos contenidos en dicho documento fueron aprobados por las comunidades consultadas en un 99%.

El reconocimiento a los entramados de la diversidad cultural que componen la Ciudad es una de las innovaciones más importantes de la CPCDMX, dado que sentó las bases y fungió como ventana de oportunidad para que emergieran algunos dramas legislativos coyunturales relacionados con otros grupos culturales que, históricamente, no habían sido atendidos por los entramados jurídico-políticos de la capital del país.⁴⁶ No obstante, el último drama relacionado con la disputa por los sentidos y términos de la consulta, realizada a los pueblos

⁴⁵ Diálogo casual con Consuelo Sánchez. Diputada Constituyente de MORENA.

⁴⁶ Es el caso de los derechos de las poblaciones afrodescendientes. Al respecto vale la pena citar un testimonio que evidencia la forma en la que emergió dicho debate tanto en la redacción del proyecto de Constitución, como en el pleno de la asamblea, "trabajo la agenda "afro" por una cuestión personal, mi familia es afrodescendiente de Santiago de Cuba. Luego estando en el movimiento de juventudes es que escucho la palabra afrodescendientes... Ahí había jóvenes que dicen: "somos de la región y somos jóvenes representantes 'afro"; entonces me acerqué a las compañeras que están trabajando en México. A partir de ahí para mí se vuelve algo más personal, se vuelve trabajo de incidencia. Posteriormente, tuvimos una reunión amplia con gente del PRD y con organizaciones y activistas de la Ciudad que andan en el tema. Ahí decidimos que íbamos a hacer un bloque para presionar que el tema quedara en el grupo redactor [de la Constitución]. Después de esa reunión, tomando en cuenta que era un tema delicado por estar en medio de los partidos, las organizaciones y activistas me dijeron que como veía si buscaban a otros constituyentes, bueno a los candidatos de MORENA, yo les dije que no había ningún problema".

originarios y residentes de la CDMX, se libró en el Pleno de la SCJN ante la acción de inconstitucionalidad que presentó la Procuraduría General de la República, al considerar que había irregularidades en el proceso legislativo por no haberse consultado a las comunidades indígenas.⁴⁷ Esta impugnación fue desechada de forma unánime por los ministros al considerar que sí se realizó una consulta a los pueblos y comunidades indígenas de la Ciudad de México durante el proceso constituyente. Esta sentencia representó la etapa de restauración de los cismas generados por los debates legislativos sobre la diversidad cultural en la elaboración de la Constitución de la Ciudad.

5. Reflexiones finales

La perspectiva etnográfica y el análisis procesual asumidos en este artículo pretenden contribuir a los debates sobre los estudios socioantropológicos de la producción de leyes. Por ello, más que presentar conclusiones definitivas sobre la dinámica legislativa y las disposiciones legales de la CPCDMX. En las siguientes líneas destacaré la forma en que la propuesta metodológica esbozada en la primera parte del documento, contribuye a una comprensión más compleja de la dinámica político-partidaria asociada al diseño e implementación de cualquier normatividad legal en los ámbitos estatales, pues la definición de una Constitucional local es producto de múltiples acuerdos y negociaciones entre una compleja red de actores materiales y humanos, los cuales se desenvuelven en una gran cantidad de espacios informales y formales.

El trabajo de campo que sirvió de base para la reconstrucción de la dinámica legislativa de la Asamblea Constituyente se realizó durante los meses de febrero a mayo de 2018. Una vez que ya había pasado la parte más álgida del proceso

⁴⁷ Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017.

político de la creación del andamiaje legal de la CPCDMX. Esto en lugar de ser una limitante sirvió para reconstruir etnográficamente la "vida cotidiana" del trabajo legislativo y sus "escenificaciones" en las disputas de poder, porque fue posible acceder a una gran cantidad de material producido en las arenas legislativas,⁴⁸ el cual me permitió interpretar la dimensión escénica de la práctica legislativa en la asamblea (i. e., lo que hace la gente), ubicar las estrategias de acción de las y los constituyentes para incidir en las resoluciones del Pleno (sus estrategias y capacidad de acción), y perfilar sus imaginarios sobre los derechos que debían garantizárseles (sus posiciones normativas sobre la diversidad). Sin embargo, hacía falta obtener una visión fundamental en cualquier etnografía: las declaraciones subjetivas del comportamiento de la gente (la percepción de su actuar cotidiano); es decir, los intereses y deseos individuales o particulares reflejados en el punto de vista de los actores involucrados en las arenas parlamentarias a fin de interpretar ¿por qué actuaron de determinada manera?

La apuesta por una etnografía documental, complementada con entrevistas a actores claves del proceso legislativo de la CPCDMX, me permitió reconstruir la forma en que fueron representados, categorizados y discutidos los entramados de la diversidad cultural en la Asamblea Constituyente. Lo anterior no implicó renunciar al análisis, sino que más bien persiguió construir información cualitativa sobre el proceso de producción de los apartados constitucionales, para posteriormente interpretar las lógicas que subyacen a los materiales y discursos que dan forma a sus contenidos jurídico-políticos. Una conclusión preliminar de este análisis apunta a afirmar que la producción de cualquier ley es un campo de disputa política que no está guiado por la creación de políticas o normativas responsivas, democráticas y deliberativas, sino que más bien responde a una gran cantidad de elementos entre los que se destacan la estructura de poder

⁴⁸ Es el caso de la redacción final de la CPCDMX, las plataformas legislativas partidarias, las minutas y versiones estenográficas, algunos videos de las sesiones, el registro de las votaciones, los testimonios registrados en medios, entre muchos otros materiales documentales.

político que impera en la Ciudad; los imaginarios personales que las y los constituyentes tienen en torno a las colectividades que representan; y, en menor medida, por las plataformas partidarias que guían de trabajo constitucional.

Una línea de trabajo futuro que se desprende del análisis procesual de los dramas y debates legislativos sobre la diversidad cultural en la elaboración de la CPCDMX, tiene que ver con los factores que incidieron en la resolución de los cismas generados por la disputa del sentido de la consulta realizada entre los pueblos y barrios originarios, así como con las comunidades indígenas que habitan la Ciudad; ya que el análisis realizado se enfocó en el papel de los actores locales (constituyentes, partidos políticos, organizaciones locales, instancias institucionales, entre otros), sin profundizar en el posible impacto positivo o negativo que tuvieron los andamiajes normativos transnacionales (es el caso de convenios y organismos internacionales), pues sin duda estas bases jurídicas hoy día inciden en el reconocimiento de derechos de los entramados de la diversidad cultural de cualquier Estado.⁴⁹ Finalmente, vale destacar que la apuesta por análisis descriptivos de la producción de las leyes, más que demeritar o contraponerse a los estudios normativos, los complementan, ofreciendo modalidades diferentes para abordar el derecho, sus andamiajes normativos, los objetivos para los que fueron creados, así como las prácticas e imaginarios de quienes las producen.

⁴⁹ Un ejemplo de la incidencia de bases jurídicas transnacionales es el uso estratégico que han hecho los pueblos originarios e indígenas del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización (DNUDPI).

ANEXO 1 - PLATAFORMAS PROGRAMÁTICAS Y DIVERSIDAD EN LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE CDMX									
	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	MC	NA	PES	MORENA
Reconocimiento de la diversidad	El sello de nuestra ciudad debe ser incluyente, una ciudad pensada, amabilidad y respeto para todos donde se garanticen los derechos y se respeten las libertades. (PL:1; p.2).	La Ciudad de México tiene una amplia y diversa riqueza cultural, es preciso que se reconozca en la Constitución dicha diversidad. Proponemos particular énfasis en el reconocimiento del derecho al sano y libre desarrollo de la personalidad (PL: p.13).	La Ciudad de México es un espacio de gran riqueza y diversidad económica, ambiental, política, social, pluricultural, plurilingüística y multiétnica, sustentada originalmente en sus raíces indígenas, sus barrios y sus pueblos originarios, con toda su diversidad (PL: p.1).		Eliminar las barreras legales e ideológicas que se oponen a la completa igualdad de las sectores menos favorecidos, y rechazar cualquier forma de discriminación social, por razón de sexo, raza, color de la piel,	Se fomenta el respeto por la diversidad cultural y las diferencias, tanto al interior de nuestro país como en el contexto de la globalización (PL:1; p.12).	Alcanzar una sociedad incluyente y hacer realidad una educación que reconozca la importancia de la diversidad cultural, política, económica y social de la Ciudad (PL:4.1.a; p.5)	Respeto a las minorías y la pluralidad étnica, racial, sexual y cultural, y el respeto a los migrantes. (PL:1; p.7)	La ciudad de México, es espacio de diversidad, es construcción histórica, ciudad de todas y todos, mosaico cultural, epicentro económico, espacio de libertades, diálogo y encuentro de todos los municipios (PL: p.2).
Discurso de Derechos Humanos y no discriminación	- Prohibición de discriminar por motivos de género, edad, estatus, motivos de salud, ingreso, nacionalidad, etnicidad, condición migratoria o política, orientación religiosa o sexual (PL:1; p.28).	- Ratifica su compromiso con el Derecho a la Ciudad, junto a los Derechos Humanos, como plataforma capaz de articular los esfuerzos públicos para garantizar el reconocimiento legal, regulación, implementación, difusión,	- Una ciudad en la que todas las personas [...] disfruten y realicen todos los derechos humanos y libertades fundamentales. (PL:1; p.6).		Eliminar las barreras legales e ideológicas que se oponen a la completa igualdad de las sectores menos favorecidos, y rechazar cualquier forma de discriminación social, por razón de sexo, raza, color de la piel,	- El Estado mexicano tiene el deber de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconociendo sus principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad. (PL: p.3).	- Nueva Alianza, se reconoce como un partido liberal reformista, animado por principios como la responsabilidad, el apego a la legalidad, la defensa de los derechos humanos [...] (PL:3; p.2).	Los derechos humanos no sólo deben ser reconocidos, sino exigidos y garantizados; además deben ser justiciables y ser objeto de evaluación formal y social, para no quedarse un listado de buenas intenciones.	- Una Constitución que ponga en el centro articulador de toda política pública, la promoción y el respeto a los derechos humanos de todas y todos los habitantes de la ciudad. (PL: p.3-4).

<p>- Las políticas que fomenten la participación ciudadana, eviten la discriminación y contemplan la perspectiva de género habrán de estar presentes en la organización de la administración pública y el desempeño gubernamental, mediante programas o políticas específicas (acciones afirmativas) (PL-2; p. 30).</p>	<p>promoción y monitoreo permanente del acceso, distribución, gestión y usufructo equitativo de la Ciudad en condiciones de igualdad, sostenibilidad y justicia social (PL; p.13).</p> <p>- Nos manifestamos por garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos que contribuyen al libre desarrollo de las niñas, los niños y los adolescentes para proteger el libre desarrollo de su personalidad, su integridad y su futuro, (P15).</p> <p>- Plantear expresamente la actuación de los poderes públicos de la Ciudad de México para erradicar cualquier forma de discriminación,</p>	<p>edad, ideología religiosa o política, etc. (PL; E; p.30)</p>	<p>- Impulsar un amplio programa de educación en materia de derechos humanos. Dotar de obligatoriedad las resoluciones de los órganos encargados de la defensa de los Derechos Humanos. Garantizar el respeto de los derechos humanos por parte de todas las instancias, dependencias y autoridades (PL; 1; p.11).</p>	<p>- Todos y cada uno de los derechos humanos consagrados en la Constitución general deberán expresarse en el fundamento jurídico de la capital (PL;4;1; p.4).</p> <p>- Todas las personas deberán tener acceso a su derechos, sin discriminación ni exclusiones por ninguna causa: el origen étnico o nacional, el color de piel, la condición social, el sexo, las preferencias sexuales, la edad, las capacidades, las condiciones de salud, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, la identidad</p>	<p>- Todos y cada uno de los pilares de la democracia y es obligación de los partidos políticos, los gobiernos y los legisladores, dirigir sus principales esfuerzos y sus acciones a fin de garantizar el disfrute de todos los derechos humanos: individuales, sociales, políticos y ciudadanos. (PL; p.6)</p> <p>- Para Encuentro Social en la Ciudad de México se debe combatir cualquier tipo de discriminación social (PL; II; p.10).</p>	<p>Son uno de los pilares de la democracia y es obligación de los partidos políticos, los gobiernos y los legisladores, dirigir sus principales esfuerzos y sus acciones a fin de garantizar el disfrute de todos los derechos humanos: individuales, sociales, políticos y ciudadanos. (PL; p.6)</p> <p>- Para Encuentro Social en la Ciudad de México se debe combatir cualquier tipo de discriminación social (PL; II; p.10).</p>	<p>- Los principios de la Constitución de la Ciudad de México que propone Morena son entre otros: la preeminencia de los Derechos Humanos en todos los órdenes; [...] la igualdad y la no discriminación en cualquier forma de sus formas; respeto a todos los derechos de las mujeres, a la equidad de género, rechazo a toda forma de criminalización de las mujeres; respeto a los derechos de las niñas, niños y adolescentes; respeto a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y los jóvenes; respeto al Estado laico; respeto a la diversidad sexual, cultural, lingüística,</p>
---	--	---	--	--	---	--	--

Pueblos originarios, indígenas y afrodescendientes	Derecho a mantener y fortalecer sus propias instituciones, culturas y tradiciones y a buscar su propio desarrollo, determinado libremente de conformidad con sus propias necesidades e intereses (PL:1; p. 23)	reclamando la eficacia jurídica de las autoridades y la garantía en la reparación de agravios (PL; p. 17). - Fortalecer el órgano responsable en materia de derechos humanos en el cumplimiento de su objeto esencial de protección, observancia y promoción de los derechos fundamentales (PL; p.47).					Políticas de desarrollo, diseñadas a partir de las necesidades específicas y con participación de las comunidades indígenas y pueblos originarios. Reconocer y respetar los derechos sociales, económicos y políticos de los pueblos ori-	Reconocer los derechos de los pueblos originarios de la Ciudad de México, a fin de que sean considerados de manera transversal en la planeación y despliegue de acciones de gobierno. Promover los derechos políticos	Los grupos y personas en situación vulnerable tienen derecho a medidas especiales de protección e integración, de redistribución de los recursos, de acceso a los servicios esenciales y de no-discriminación. En estos grupos, a su vez,	Nuevos derechos para los habitantes de la ciudad: [...] Derechos de los pueblos y barrios originarios (PL:5; p.17).	étnica, y al conjunto de derechos que emanan de estas condiciones e identidades; la inclusión plena en todos los ámbitos de las personas con discapacidades; [...] y los derechos colectivos de los pueblos originarios y de otras identidades (PL:1; p.5).
--	--	---	--	--	--	--	---	---	---	---	---

Fuentes

ABÉLÈS, Marc, "Modern Political Ritual: Ethnography of an Inauguration and Pilgrimage by President Mitterrand", en *Current Anthropology*. Vol. 29, núm. 3, junio, 1988.

ATKINSON, Paul y Amanda Coffey, "Analysing documentary realities" en Silverman, David, *Qualitative research. Theory, method and practice*, Londres, Thousand Oaks, Nueva Deli, SAGE Publications, 2004.

BARRERA, Leticia, *La Corte Suprema en escena. Una etnografía del mundo*. Buenos Aires, Siglo XXI, 2012.

DAVIES, Charlotte Aull, *Reflexive Ethnography: a guide to researching selves and others*, New York, Routledge, 2002.

ELSTER, Jon, "Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process", en *Duke Law Journal*, vol. 45, núm. 2, 1995.

EWICK, Patricia y Susan Silbey, *The Common Place of Law: Stories from Everyday Life*. Chicago, University of Chicago Press, 1998.

GUBER, Rosana, *La etnografía. Método, campo y reflexividad*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011.

HOLLIDAY, Adrian, *Doing and Writing Qualitative Research*, Londres, Thousand Oaks, Nueva Deli, SAGE Publications, 2002.

LATOUR, Bruno, *La esperanza de pandora. Ensayos sobre la realidad de los estudios de la ciencia*, Gedisa editorial, Barcelona, 2001.

LATOUR, Bruno, *The Making of Law: An Ethnography of the Conseil D'État*, Polity, Cambridge, 2010.

MERRY, Sally E., "The potential of ethnographic methods for human rights research", en Bard A. Andreassen, Hans-Otto Sano y Siobhan McInerney-Lankford (eds.) *Research Methods in Human Rights. A Handbook*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2017.

MONSIVÁIS, Alejandro, *La democracia insuficiente. Expectativas, deficiencias y descontentos políticos en México*, México, El Colegio de la Frontera Norte, 2017.

MOSSE, David, "Anti-social Anthropology? Objectivity, Objection and the Ethnography of Public Policy and Professional Communities", *Journal of the Royal Anthropological Institute*, vol. 12, núm. 4, 2006.

RILES, Annelise, "A New Agenda for the Cultural Study of Law: Taking on the Technicalities", *Cornell Law Faculty Publications*. Paper 782, 2005.

RILES, Annelise, "Ethnography in the Realm of the Pragmatic: Studying Pragmatism in Law and Politics", *Cornell Law Faculty Publications*. Paper 997, 2003.

SHORE, Cris, "La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la 'formulación' de las políticas", *Antípoda*, núm. 10, 2010.

SWARTZ, Marc, Victor TURNER, y Arthur TUDEN, "Introduction" en *Political Anthropology*. Chicago, Aldine Publishing Company, 1966. (Traducción: "Antropología política una introducción", en *Alteridades*, año 4, núm. 8, 1994).

TEJERA, Héctor, "La gente no sabe por quién vota; tiene que hacerlo así, porque así se hace". Estructura política, identificaciones clientelares y procesos electorales en la Ciudad de México, UAM-I, Gedisa, México, 2016.

TURNER, Víctor, "Dramas sociales y metáforas rituales", en Ingrid Geist (comp.), *Antropología del ritual*, ENAH, México, 2002.

VALVERDE, Mariana, "Prólogo", en Barrera, Leticia, *La Corte Suprema en escena. Una etnografía del mundo*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2012.

MÁS ALLÁ DEL PARTIDO, APORTES
A LA TEORÍA ESTÁNDAR DEL
COMPORTAMIENTO LEGISLATIVO.
LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE
COMO CASO DE ESTUDIO*
*BEYOND THE PARTY, CONTRIBUTIONS TO THE
STANDARD THEORY OF LEGISLATIVE BEHAVIOUR.
THE CONSTITUENT ASSEMBLY AS A CASE STUDY*

Oscar E. Martínez Angeles**

Artículo dictaminado en doble ciego

Resumen

Partiendo de la pregunta ¿por qué los diputados votan separados? Y de la hipótesis de que los perfiles¹ de los sujetos influyen en sus niveles de cohesión y disciplina, se exponen en las siguientes líneas los avances de una investigación en curso que busca complementar la teoría estándar del comportamiento legislativo. Usando las bases teóricas y herramientas metodológicas desarrolladas por la ciencia política, se examina

* Este trabajo no habría sido posible sin la ayuda de Javier Yankelevich y Camilo Saavedra, a quienes agradezco por su tiempo, paciencia y esfuerzo.

** Estudiante de sociología de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Contacto: oscarmartinez@politicas.unam.mx

¹ Construido a través de las características económicas, culturales, políticas y sociales que componen al individuo, así como su origen político y su experiencia en la vida político-institucional.

al inicio del texto el caso de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, después se presentan los argumentos a favor de la hipótesis y de la importancia que tiene estudiar los perfiles de los constituyentes. El artículo cierra con la presentación de un índice que permite cambiar el nivel de agregación convencional (aquel que estudia a los partidos) por uno que posibilita el estudio de los legisladores como entidades individuales, lo que ofrece la oportunidad de probar la relación que existe entre los perfiles de cada diputado y los niveles de cohesión-disciplina que manifiestan.

Palabras clave: Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, comportamiento legislativo, votaciones nominales, cohesión, disciplina, diputados constituyentes, perfil.

Abstract

Based on the question, why do deputies vote separately? And the hypothesis that the profiles of the subjects² influence their levels of cohesion and discipline, the following lines expose the advances of an investigation in process that seeks to complement the standard theory of legislative behavior. Using the theoretical basis and the methodological tools developed for the political science, at the beginning of the text is examined the case of Constituent Assembly of Mexico City, then, are presented the arguments in favor of the hypothesis to this paper and the importance to study the profiles of the constituents. The article finishes with the presentation of an index that allows to change the conventional level of aggregation (the one which studies parties) for one that makes possible the study of legislators as individuals entities, that offers the opportunity to prove the relation that exists between the profiles of every deputy and the levels of cohesion-discipline that manifests.³

² Built through the economic, cultural, political and social characteristics that make up the individual, as well as, its political origin and experience in political-institutional life.

³ Traducción propia.

Nota: todas las traducciones son del autor pero fueron revisadas por Enrique Torres Loaiza, a quien agradezco por su ayuda.

⁴ El proceso de toma de decisiones constitucionales fue del 19 de diciembre de 2016 al 31 de enero de 2017.

⁵ A pesar de que se ha establecido la diferencia entre ambos conceptos, la mayoría de los trabajos al respecto siguen usándolos como sinónimos, esto porque en realidad ambos conceptos hacen alusión al comportamiento en conjunto que manifiestan los diputados. Este trabajo no es la excepción así que se usarán ambos conceptos de manera indiscriminada.

Keywords: Constituent Assembly of Mexico City, legislative behavior, nominal votes, cohesion, discipline, constituents deputies, profile.

1. Introducción

El 29 de enero de 2016 se erige la Ciudad de México y cesa de existir el Distrito Federal a causa de la Reforma Política del mismo, esto trajo consigo una serie de cambios institucionales de gran calado, entre ellos destacó la creación de una constitución local para la nueva ciudad. El Jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera puso la primera piedra al redactar junto con un grupo de 28 especialistas el Proyecto de Constitución Política, el cual fue turnado a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México para su análisis, discusión, modificación, votación y aprobación.

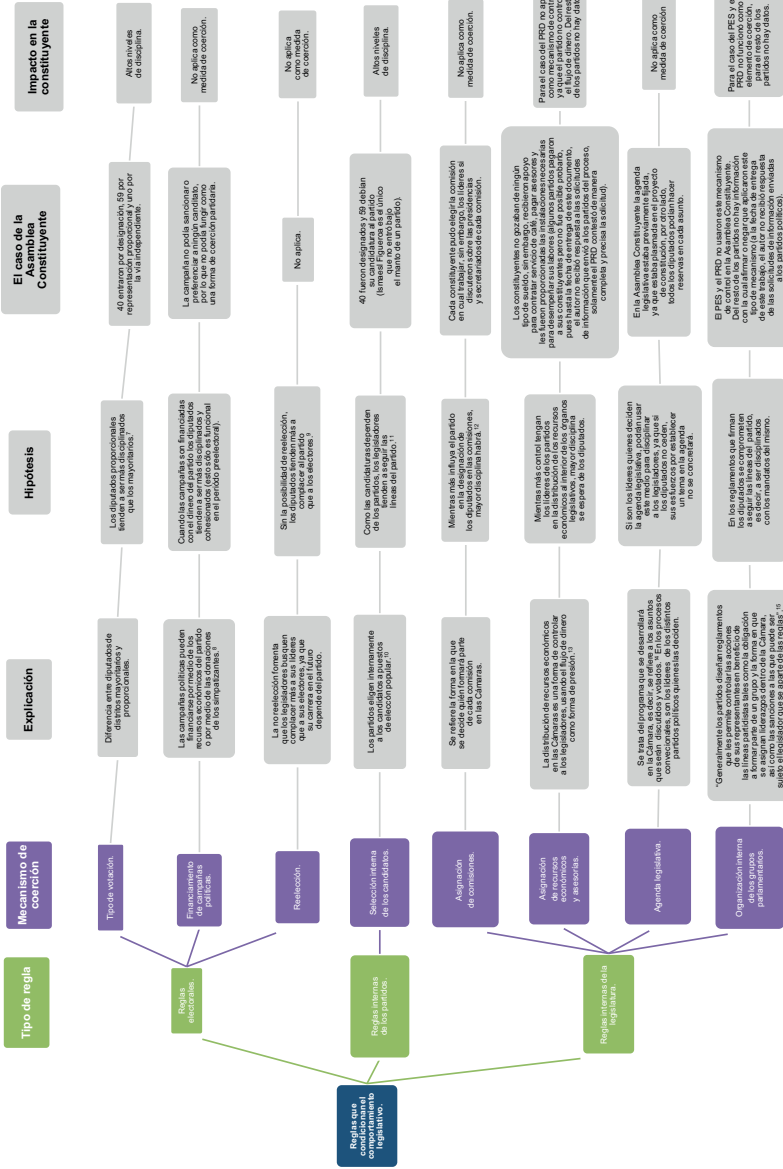
La importancia histórica, política y social de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México depende de diferentes elementos, primero porque se aprueba la reforma política del Distrito Federal y se dota de una constitución propia al territorio; después por la fugacidad del proceso, pues duró apenas unos meses, iniciando sus labores el 16 de septiembre de 2016 y finalizando con la aprobación de la Constitución el 31 de enero de 2017;⁴ por otro lado, los temas a discutir sólo fueron de carácter constitucional local y por último, tenemos su proceso único de composición, pues 60 de los diputados de la asamblea entraron mediante el principio de representación proporcional, mientras que 40 fueron designados de la siguiente manera: catorce (14) por el Senado de la República, catorce (14) por la Cámara de Diputados, seis (6) por el Ejecutivo Federal y seis (6) por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

⁴ Citado en Reuven Hazan, "Does cohesion equal discipline? Towards a concept delineation", *The journal of legislative studies*, Jerusalem, 8 August 2006, p. 3. Traducción propia.

2. La teoría estándar del comportamiento legislativo

A lo largo de los años la ciencia política ha estudiado el comportamiento legislativo a través de las votaciones nominales de los diputados, centrándose en la cohesión y disciplina que muestran los partidos. Ergon Ozbudun es uno de los teóricos más citados al respecto, ya que fue el primero en diferenciar ambos conceptos:⁵ éste define la cohesión como la "magnitud que, en una situación determinada se puede observar a los miembros del grupo trabajando juntos por las metas del grupo de manera conjunta", mientras que la disciplina "se refiere ya sea a un tipo especial de cohesión logrado mediante la aplicación de la obediencia o a un sistema de sanciones mediante el cual se logra la cohesión".⁶

Los estudiosos del comportamiento legislativo hablan de tres reglas, compuestas a la vez por ocho mecanismos que son usados por los partidos para disciplinar a sus legisladores y lograr que se comporten de manera cohesionada. En la figura 1, aparecen de izquierda a derecha el tipo de reglas disciplinares, los mecanismos que las componen, una breve explicación de los mismos, la hipótesis que deriva de cada una, se explica si es que los mecanismos se aplicaron a la Asamblea Constituyente y cómo, al final aparecen los impactos que tuvo cada uno en el caso.



7 Luis González, 'Cohesión partidista en la cámara de diputados en México: el caso del PRI, PAN y PRD (1997-2006)', *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 6, núm. 2, España, 2007, p. 191.

8 Julio García, 'Disciplina partidaria en México: la LX legislatura', *Acta Republicana. Política Sociológica*, núm. 8, año 8, México, 2009, p. 77.

9 Véase Luisa Béjar, 'Representación parlamentaria y disciplina partidista: el caso de México', México, 2000; Shaun Bowler, David Farrell y Richard Katz, 'Party cohesion, party discipline, and parliaments' en *Bowler, Shaun, Farrell David y Katz, Richard, Party discipline and parliamentary government*, Ohio University Press, 1999; Eleanora D'Amico, 'Desempeño legislativo y disciplina partidista en México: el caso de la Cámara de Diputados, 2000-2003', *COPIYES*, México, 2006; Julio García, op. cit.; Reyes Lizan, op. cit.; Alonso Lujambio, 'Adaptación y disciplina partidaria en el Congreso Mexicano', *Journal of Democracy*, vol. 20, núm. 1, Spring 2001; Mark S. Shugart, 'Party discipline in Mexico: el caso de la cámara de diputados durante las LXII, LXIII y LX legislaturas', *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, México, 2006; Eric Uslaner y Thomas Zittel, 'Comparative legislative behavior', *The Oxford Handbook of Political Science*, 2013, p. 177.

10 *Ibidem*, p. 78.

11 *Ibidem*.

12 Luis Ugarte, 'La disciplina parlamentaria en México' en *Moisés Pérez, Las fuentes institucionales de la disciplina partidaria en México. La VIII Legislatura de la Cámara de Diputados* (2000-2003), 1a. Ed., México, Instituto Electoral del Estado de Jalisco, 2006, p. 125.

13 *Ibidem*, p.53.

14 Julio García, op. cit., p. 78.

En la figura 1 se puede apreciar que los mecanismos de control legislativo aplicados a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México fueron: el *tipo de votación* y la *selección interna de los candidatos*; los que no aplicaron al caso por sus particularidades fueron: el *financiamiento de campañas políticas*, la *asignación de comisiones*, la *agenda legislativa* y en el caso del PES (Partido Encuentro Social) y el PRD (Partido de la Revolución Democrática) no aplicó la *organización interna de los grupos parlamentarios* (para el PRD tampoco aplicó la *asignación de recursos económicos y asesorías*),¹⁶ por último, aquellas de las que no hay datos son: la *asignación de recursos económicos y asesorías*, y para el caso de los grupos parlamentarios que no son el PRD y el PES, la *organización interna de los partidos*.¹⁷

Ya que se han presentado de manera muy breve las bases teóricas que usa la ciencia política para explicar la cohesión y disciplina legislativa, es necesario revisar los índices que describen dicho comportamiento.¹⁸

¹⁶ Esta información se obtuvo a través de solicitudes de información enviadas a los partidos que participaron en el proceso constituyente. A la fecha de entrega de este trabajo, el autor sólo recibió una respuesta completa por parte del PRD y una parcial del PES.

¹⁷ No hay datos por las mismas razones que se mencionan arriba: la falta de respuesta a las solicitudes de información.

¹⁸ A pesar de que existen diferentes modelos que hablan de las causas que condicionan la disciplina de los legisladores, la mayoría pone énfasis en las reglas institucionales que emanan del partido, por ejemplo, los modelos que hablan de toma de decisiones racionales dicen que los diputados deciden en función de los beneficios que pueden obtener del partido por su buen comportamiento (dependencia al partido), véase: Joseph Schlesinger, *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*; Richard Fenno, *Congressmen in Committees* y David Mayhew, *Congress: The Electoral Connection* en Julio Téllez, "Legisladores indisciplinados en partidos disciplinados. evidencia de las cámaras de diputados de México, 1998-2018", tesis de maestría, CIDE, 2018. Una variante de esta explicación es cuando afirman que los diputados votan buscando complacer a su electorado pues de estos depende su carrera, sin embargo, el partido siempre es el filtro (véase: Jerónimo Díaz, "Los determinantes de la indisciplina partidaria. Apuntes sobre la conexión electoral en el congreso mexicano, 2000-2003", *Política y gobierno*, vol. XII, núm. 2, II semestre, 2005). Otras teorías sugieren que las acciones de los diputados se basan en los incentivos que los partidos ofrecen a sus diputados (véase: Marta Curto-Grau y Galina Zudenkova, "Party discipline and government spending: Theory and evidence", en Julio Téllez, *op. cit.*), como vemos, a pesar de los diferentes puntos desde donde se aborda el tema, todos los modelos regresan a la explicación clásica: que las sanciones o recompensas que vienen desde el partido condicionan el comportamiento legislativo.

3. La medición de la disciplina y la cohesión partidaria en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México

Para estudiar el comportamiento legislativo se usó el índice Rice, que calcula la diferencia entre los votos a favor y en contra de los diputados del mismo grupo parlamentario¹⁹ y el índice Jones que ubica la proporción de diputados que lograron establecerse como mayoría y agrega las abstenciones al análisis.²⁰ Los dos índices fluctúan entre 0 y 1, mientras más bajo sea el valor, menor será la cohesión y a la inversa.²¹

Los índices citados se construyen usando las votaciones nominales de los diputados.²² Para el caso de la Asamblea Constituyente se tomaron todas las votaciones nominales que se hicieron respecto al texto constitucional, en el periodo comprendido entre el 19 de diciembre de 2016 y el 31 de enero de 2017.

En la tabla 1 se presentan los resultados de las mediciones que se hicieron. De izquierda a derecha contiene los grupos parlamentarios, la cantidad de dipu-

¹⁹ Everardo Díaz, *op. cit.*, p. 54.

²⁰ Mark Jones, "Explaining the high level of party discipline in the argentine congress", en Scott Morgenstern y Benito Nacif, *Legislative politics in Latin America*, Cambridge University Press, 2002, p. 155.

²¹ Existen más fórmulas para medir la cohesión y disciplina de los partidos, un ejemplo es el índice Jones modificado que presenta Everardo Díaz, *op. cit.*, en el cual se toman en cuenta las ausencias, sin embargo, se renunció a este porque no se puede afirmar que las ausencias sean una forma de indisciplina, ya que el legislador puede tener intereses diferentes que tratar de romper con la cohesión interna de su partido. Julio García, *op. cit.* dice que "no es conveniente incluir en el índice las ausencias, ya que se ha encontrado que muchas de ellas obedecen no a un acto de desacuerdo sino a compromisos de los legisladores con actividades propias del partido, por lo que éstas se pueden considerar como faltas justificadas" (p. 81). Por ello, en este trabajo no se han incluido los índices que toman en cuenta las ausencias.

²² Las votaciones nominales son aquellas que se registran electrónicamente junto con el nombre del legislador, por lo tanto, se puede saber el sentido del voto de cada constituyente, hay que distinguir los votos nominales de los económicos, éstos no dejan registro ya que los legisladores votan levantando las manos (SIL, "votación nominal", *Sistema de Información Legislativa*; SIL, "votación económica", *Sistema de Información Legislativa*).

tados en cada grupo, el índice Rice y el índice Jones. La tabla aparece en orden ascendente del índice Rice.²³

Tabla 1. Medidas de cohesión por grupo parlamentario en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México²⁴

Grupo parlamentario	Número de integrantes ²⁵	Índice Rice (0-1)	Índice Jones (0-1)
MORENA	22	0.82	0.88
CONSTITUCIONALISTA	6	0.89	0.9
PVEM	3	0.9	0.95
PAN	15	0.96	0.97
PRD	23	0.96	0.97
EJECUTIVO FEDERAL	6	0.96	0.97
NUEVA ALIANZA	3	0.96	0.95
PRI	16	0.97	0.98
MOVIMIENTO CIUDADANO	3	0.97	0.98
PES	3	0.98	0.98
TOTAL Y PROMEDIOS	100	0.94	0.95

Fuente: Oscar Martínez, *op. cit.*

Como se aprecia en la tabla 1, el promedio del índice Rice de los grupos parlamentarios fue muy alto, se obtuvieron resultados similares a los que aparecen

²³ Es importante aclarar que "las votaciones en grupo no son necesariamente un reflejo de la disciplina, ya que pueden ser el resultado de un proceso de consenso al interior del partido, en cuyo caso, las medidas disciplinares no son necesarias. Es falso afirmar que todas las votaciones son consecuencia de la existencia de reglas institucionales coercitivas. El hecho de que los legisladores voten en un mismo sentido 'no demuestra que la influencia entre los líderes del partido y los diputados fluya necesariamente de arriba hacia abajo [...], puede denotar que haya tenido lugar un proceso de negociación exitoso en el que casi todos los diputados estén satisfechos con sus trueques individuales' [Barry Ames, "Disciplina partidaria en la Legislatura brasileña", pp. 35 y 36, en Luis González, *op. cit.*, p. 182]" [Oscar Martínez, "Más allá del partido, aportes sociológicos a la teoría estándar del comportamiento legislativo", tesis de licenciatura en sociología de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, inédita]. Por otro lado, no todas las votaciones divididas son consecuencia de la indisciplina, ya que los líderes del partido pudieron haberlo orquestado así.

²⁴ Como contra parte, en el punto 1 del anexo puede verse el porcentaje de votaciones en las que los grupos parlamentarios mostraron algún nivel de indisciplina o de división intrapartidaria

²⁵ Se incluyen en el análisis los diputados que aparecen en la base de votaciones nominales de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

en los trabajos de María Casar,²⁶ Amalia Mena,²⁷ y Everardo Díaz²⁸, donde se registran niveles de Rice por encima de 0.9.

El grupo parlamentario con el índice Rice más alto fue el PES, con 0.98 puntos, mientras que el nivel más bajo fue el de MORENA, que obtuvo un valor de 0.82, algo muy por debajo de sus pares, que obtuvieron valores iguales o superiores a 0.9 (con excepción del grupo Constitucionalista que tuvo un índice Rice de 0.89).

Los resultados no cambian mucho al tomar en cuenta las abstenciones con el Índice Jones, en algunos partidos se muestra un ligero aumento en los niveles de cohesión,²⁹ sin embargo, destaca una vez más el PES y a éste se suman los partidos Movimiento Ciudadano y el PRI como los grupos más cohesionados, con un valor de 0.98, al otro extremo, aparece nuevamente MORENA como el partido menos cohesionado, con un valor de 0.88.

4. ¿Qué explica los resultados?

Aunque parece que el tamaño de los partidos es importante e influye en los niveles de cohesión, debe tenerse en cuenta que los valores de los grupos menos numerosos fluctúan más con ligeros movimientos, esto pudo haber alterado sus niveles de cohesión de manera positiva, lo que limita el valor de las explicaciones que puedan obtenerse por esta vía.

Por otro lado, los bajos niveles de cohesión en el caso de MORENA, parecen estar relacionados con la variedad de perfiles al interior del grupo: entre sus filas

²⁶ "Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999", *Política y Gobierno*, vol. VII, núm. 1, primer semestre, 2000.

²⁷ "La disciplina parlamentaria en las Legislaturas LVII y LVIII: el caso del PAN", en Luis Ugalde, *op. cit.*, citado en María Mascott, *op. cit.*

²⁸ *Op. cit.*

²⁹ Porque la fórmula matemática que se usa es diferente a la del índice anterior.

había políticos profesionales de la talla de Bernardo Batiz; académicos como Irma Sandoval; políticos "híbridos" (aquellos que habían participado en la vida político-institucional y en la academia) como Jaime Cárdenas; actores como Damián Alcázar y también había ciudadanos sin ningún tipo de experiencia político-institucional previa como Mayela Delgadillo.

La idea de que la dispersión de perfiles al interior de los grupos parlamentarios se relaciona con los bajos niveles de cohesión y disciplina intrapartidaria, no se limita al caso de MORENA, ni de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, por ejemplo, María Mascott³⁰ afirma que la baja cohesión del Partido de la Revolución Democrática en la LVIII y LIX legislaturas, era una consecuencia del variado perfil de sus integrantes. De manera análoga, en el trabajo de Luis González³¹ se muestran los mismos resultados y causas para el caso de la LVII, LVIII y LIX legislatura, por último, está el trabajo de Julio García,³² donde menciona que la baja cohesión del mismo grupo en la LX legislatura responde a causas similares.

Los casos de MORENA en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México y del PRD en las LVII, LVIII, LIX y LX legislaturas de la Cámara de Diputados, alientan la hipótesis de que el perfil de los diputados se relaciona con los niveles de cohesión y disciplina que manifiestan, sin embargo, es necesario robustecer la investigación con datos contundentes antes de poder afirmarlo.

5. ¿Qué sigue?

Como se dijo a lo largo del texto, la hipótesis es que el perfil de los diputados se relaciona con sus niveles de cohesión y/o disciplina, sin embargo, hace falta

³⁰ *Op. cit.*

³¹ *Op. cit.*

³² *Op. cit.*

probarlo ¿cómo? Comenzando por cambiar el nivel de agregación: la ciencia política usa índices que explican el comportamiento de los grupos parlamentarios y dejan de lado a los individuos que los componen, siendo éste el nivel donde podría encontrarse la respuesta de por qué los diputados votan separados.

Aunque las bases teóricas y metodológicas que aporta la ciencia política al estudio del comportamiento legislativo son sólidas y responden adecuadamente a la pregunta del por qué los diputados votan juntos, el enfoque es incapaz de responder al por qué de los constantes casos de ruptura que se han presentado en cada proceso legislativo mexicano documentado desde 1997,³³ incluyendo el caso de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, de ello surge la necesidad de responder la pregunta de esta investigación.³⁴

Cambiando el nivel de agregación sería posible medir la relación que existe entre el perfil de cada diputado y sus niveles de cohesión-disciplina, esto podría complementar la teoría estándar del comportamiento legislativo y permitiría desarrollar análisis prospectivos de los niveles de cohesión y disciplina esperados en los congresos según el perfil de los diputados.

La creación de índices que permiten estudiar a los diputados como entidades individuales, es el primer avance de esta investigación y aunque no es algo nuevo en la literatura, es el enfoque de la presente investigación lo que le da la importancia. A continuación se presentan dichos índices.

1. *Voto con el coordinador parlamentario*: en cada grupo parlamentario había un coordinador y según la teoría estándar, los diputados tienen

³³ Véase los textos de María Casar, *op. cit.*; Amalia Mena, *op. cit.*, citada en Luis Ugalde, *op. cit.*, en María Mascott, *op. cit.*; Everardo Díaz, *op. cit.*; María Mascott, *op. cit.*; Luis González, *op. cit.* y Julio García, *op. cit.*

³⁴ Los trabajos de Díaz, 2005 y Téllez, 2018 son dos casos que aportan argumentos interesantes a los porqués de la indisciplina partidaria.

muchos incentivos para complacer a sus líderes, por ello, se midió la cantidad de veces que cada diputado votó con el coordinador de su bancada.³⁵

2. *Voto con la mayoría*: esta fórmula permite saber en qué medida un diputado votó de manera cohesionada con la mayoría de su grupo.³⁶

Ambos índices son complementarios, por ello, el valor de *cohesión-disciplina* por diputado que se presenta es el promedio de ambos.

En la tabla 3 se muestra el nivel de *cohesión-disciplina* por diputado constituyente. De izquierda a derecha aparece el grupo parlamentario, el nombre del diputado y el nivel de *cohesión-disciplina* ordenado de manera ascendente.

Tabla 3. Índice de cohesión-disciplina por diputado constituyente de la Ciudad de México

Grupo parlamentario	Nombre del diputado constituyente	Nivel de cohesión-disciplina
MORENA	CARDENAS GRACIA JAIME	0.48
MORENA	SANDOVAL BALLESTEROS IRMA	0.5
MORENA	MEJIA MADRID FABRIZIO	0.52
MORENA	ALCAZAR CASTELLO DAMIAN	0.55
MORENA	ROSSBACH SUAREZ LILIA	0.69
MORENA	ROJO EDUARDO	0.71
MORENA	QUIJANO Y BAZ JAVIER	0.72
MORENA	DELGADILLO BARCENA MAYELA	0.73
MORENA	VALDES GLEZ. SALAS MARGARITA	0.74
MORENA	BOLAÑOS LOPEZ MARATH	0.76
MORENA	BONILLA REBENTUN HECTOR	0.77
MORENA	DANIEL KABBAZ ZAGA ELVIRA	0.79

³⁵ Véase el punto 2 del anexo para entender la metodología y la fórmula del índice *voto con el coordinador parlamentario*.

³⁶ Diríjase al punto 3 del anexo para ver la metodología y la fórmula de *voto con la mayoría*.

MORENA	SANCHEZ RODRIGUEZ MARIA CONSUELO	0.8
MORENA	LOPEZ VELA JAIME	0.8
PVEM	MARTINEZ GOMEZ ARMANDO	0.8
PRD	VELAZQUEZ MUÑOZ MIGUEL ANGEL	0.81
MORENA	BATIZ VAZQUEZ BERNARDO	0.81
MORENA	RUIZ ANCHONDO PATRICIA	0.81
MORENA	RODRIGUEZ RAMIREZ GABRIELA	0.82
PVEM	BUSTOS OLIVARES ALEJANDRO	0.83
MORENA	RAMIREZ CUEVAS JESUS	0.84
MORENA	BAUTISTA GONZALEZ RAUL	0.85
MORENA	BRUGADA MOLINA CLARA	0.85
CONSTITUCIONALISTA	MAGALONI KERPEL ANA LAURA	0.86
PVEM	SESMA SUAREZ JESUS	0.86
PVEM	ARECHIGA AVILA JORGE	0.87
CONSTITUCIONALISTA	ENCINAS RODRIGUEZ ALEJANDRO	0.88
MORENA	JIMENEZ ESPRIU JAVIER	0.88
MORENA	LUJAN URANGA BERTHA	0.89
MORENA	LOPEZ PEREZ ARISTEO	0.89
PAN	DORING CASAR FEDERICO	0.9
MORENA	ORTIZ COUTURIER PATRICIA	0.9
PAN	GIL ZUARTH ROBERTO	0.91
CONSTITUCIONALISTA	JUSIDMAN RAPOPORT CLARA	0.91
CONSTITUCIONALISTA	SANCHEZ CORDERO OLGA MARIA	0.92
PRD	VALENCIA GUZMAN JESUS	0.92
PRD	D'ARTIGUES BEAUREGARD KATIA	0.93
PAN	SALDAÑA HERNANDEZ MARGARITA	0.93
MORENA	BICHIR NAJERA IVAN	0.94
PRD	ORTEGA MARTINEZ JESUS	0.95
MC	CHANONA BURGUETE ALEJANDRO	0.95
EJECUTIVO FEDERAL	PASTOR BADILLA CLAUDIA	0.95
PRD	MARTINEZ Y HDEZ. IFIGENIA	0.95

PAN	GOMEZ DEL CAMPO GURZA MARIANA	0.95
PRD	RIOS PITER ARMANDO	0.95
PAN	ROMERO CASTILLO CECILIA	0.95
PAN	TABOADA CORTINA SANTIAGO	0.96
PAN	CORDERO ARROYO ERNESTO	0.96
PRD	ARELLANO RIVERA DIANA	0.96
PRI	QUIÑONES CORNEJO MARIA	0.96
PRI	SALDAÑA PEREZ LUCERO	0.96
PRI	MARIN MORENO MARIA LORENA	0.96
MC	CERVERA GARCIA RENE	0.97
CONSTITUCIONALISTA	FIGUEROA FLORES ISMAEL	0.97
PRD	MORENO RIVERA JULIO CESAR	0.97
PRI	BAYARDO SALIM MA. FERNANDA	0.97
PRD	HERNANDEZ PEREZ ANA JULIA	0.97
CONSTITUCIONALISTA	MUÑOZ LEDO PORFIRIO	0.97
NA	OCAMPO BEDOLLA EUGENIA	0.97
PRD	CISNEROS RAMIREZ ISIDRO	0.97
EJECUTIVO FEDERAL	GOMEZ VILLANUEVA AUGUSTO	0.97
PRD	SOTO GONZALEZ CECILIA	0.97
PRD	LOZANO AVILES HUMBERTO	0.97
PRI	BAEZ PINAL ARMANDO	0.97
PRI	OLVERA ACEVEDO JOSE	0.97
PRD	MUÑOZ RUIZ GPE. ELIZABETH	0.97
PES	ARREGUI GUERRERO AIDA	0.97
EJECUTIVO FEDERAL	PAGES LLERGO REBOLLAR MARIA	0.97
PRI	CUE SARQUIS IRMA	0.97
MC	DAMIAN PERALTA ESTHELA	0.97
PRD	LEDESMA RIVERA TOBYANNE	0.97
PRD	CHAVEZ GONZALEZ ELENA	0.97
PRD	PROVENCIO DURAZO ENRIQUE	0.97
PRD	OROPEZA MORALES JOSE MANUEL	0.97

PRD	JUAREZ AUDELO NELLY ANTONIA	0.97
EJECUTIVO FEDERAL	DIAZ INFANTE MANUEL ENRIQUE	0.97
PRD	AYALA RIVERO JUAN	0.98
EJECUTIVO FEDERAL	LERDO DE TEJADA LUNA FERNANDO	0.98
NA	MORENO Y TOSCANO ALEJANDRA	0.98
PAN	ALTAMIRANO DIMAS GONZALO	0.98
PAN	TABE ECHARTEA MAURICIO	0.98
PAN	GOMEZ MONT Y URUETA TERESA	0.98
NA	QUADRI DE LA TORRE GABRIEL	0.98
PRD	PADIERNA LUNA DOLORES	0.98
PRI	HERNANDEZ LECONA LISBETH	0.98
EJECUTIVO FEDERAL	AGUILAR BARROSO CLAUDIA	0.98
PRD	LAGARDE Y DE LOS RIOS MARCELA	0.98
PRD	CASTAÑEDA BADILLO LOL KIN	0.98
PRI	DE LA TORRE VALDEZ YOLANDA	0.98
PRI	SCHERMAN LEAÑO MARIA ESTHER	0.98
PRD	LOPEZ SUAREZ ROBERTO	0.99
PRI	ESCOBEDO MIRAMONTES JOSE E.	0.99
PAN	LOPEZ RABADAN KENIA	0.99
PRI	LOPEZ CASTRO CYNTHIA ILIANA	0.99
PRI	BURGOS GARCIA ENRIQUE	0.99
PAN	ROMERO HICKS JUAN CARLOS	0.99
PAN	GELISTA GONZALEZ CARLOS	0.99
PRI	HERNANDEZ MADRID GLORIA	0.99
PAN	CUEVAS BARRON GABRIELA	0.99
PES	MILLAN ARROYO JOSE ANDRES	0.99
PRI	CAMACHO QUIROZ CESAR	1
PAN	CREEL MIRANDA SANTIAGO	1
PRI	JACKSON RAMIREZ ENRIQUE	1
PES	FLORES CERVANTES HUGO ERIC	1

Fuente: Oscar Martínez, *op. cit.*

En la tabla anterior es posible apreciar los niveles de cohesión-disciplina de cada diputado en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, lo que permite pasar del análisis por partido al análisis por sujeto, teniendo así la oportunidad de relacionar los perfiles de los diputados con sus niveles de cohesión-disciplina, sin embargo, aún no es posible probarlo, para ello es necesario construir *tipos ideales*³⁷ de los diputados usando sus características y posteriormente medir la correlación que existe entre ambas variables. Ese es el futuro de la investigación, en este momento no es pertinente presentar algún tipo de afirmación al respecto.

6. Conclusiones preliminares

1. La Asamblea Constituyente, así como los procesos legislativos ordinarios que fueron estudiados con anterioridad,³⁸ reportaron altos índices de cohesión intrapartidaria, sin embargo, ninguno de ellos alcanzó valores perfectos, a pesar de que existen distintos mecanismos de control parlamentario.³⁹ Esto evidenció los constantes casos de ruptura que existen al interior de los grupos parlamentarios.

2. Los casos de MORENA en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México y del PRD en las LVII, LVIII, LIX y LX legislaturas,⁴⁰ muestran indicios de que los niveles de cohesión y disciplina pueden estar relacionados con los perfiles de los diputados. Esto justifica la necesidad de abordar el tema desde un enfoque y nivel de agregación diferentes que centre su atención en los legisladores más que en los partidos.

³⁷ Un tipo ideal es una herramienta metodológica creada por Max Weber que permite formar "perfiles" sociales [aunque no se limita a los perfiles de individuos] de los sujetos según las diferentes características que compartan ["Conceptos sociológicos fundamentales", en Max Weber, *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1944, pp. 16-18].

³⁸ Véase los textos de María Casar, *op. cit.*; Amalia Mena, *op. cit.*, citada en Luis Ugalde, *op. cit.*, en María Mascott, *op. cit.*; Everardo Díaz, *op. cit.*; María Mascott, *op. cit.*; Luis González, *op. cit.* y Julio García, *op. cit.*

³⁹ Para ejemplo véase el punto 1 del anexo, donde se muestra el porcentaje de votaciones con algún grado de división al interior de los grupos parlamentarios en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

⁴⁰ Véase los trabajos de María Mascott, *op. cit.*; Luis González, *op. cit.* y Julio García, *op. cit.*

Anexos

1. Porcentaje de votaciones divididas en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México

En la tabla siguiente se muestra el porcentaje de votaciones que presentaron algún grado de división al interior de los grupos parlamentarios de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.⁴¹ De izquierda a derecha aparece el grupo parlamentario, el porcentaje de votaciones nominales divididas del índice Rice y el porcentaje de votaciones nominales divididas del índice Jones.

Tabla 4. Porcentaje de votaciones divididas al interior de los grupos parlamentarios de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México

Grupo parlamentario	Porcentaje de votaciones nominales divididas en el índice Rice	Porcentaje de votaciones nominales divididas en el índice Jones
PES	2.2%	3.3%
NUEVA ALIANZA	4.3%	6.6%
MOVIMIENTO CIUDADANO	4.9%	4.2%
EJECUTIVO FEDERAL	8.0%	8.3%
PRI	11%	11.3%
PVEM	11.9%	8.2%
PAN	13.2%	16.3%
PRD	17.6%	23.7%
CONSTITUCIONALISTA	17.8%	23%
MORENA	58.1%	67.8%
PROMEDIO	14.9%	17.3%

Fuente: Oscar Martínez, op. cit.

⁴¹ El porcentaje muestra las votaciones donde los grupos parlamentarios tuvieron un nivel de cohesión desde 0 hasta menos 1, es decir, toma en cuenta las votaciones en las que hubo altos grados de división pero también las votaciones donde uno o dos diputados tuvieron un comportamiento distinto al del resto de sus pares.

El alto porcentaje de votaciones divididas al interior de los grupos parlamentarios de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México permite ver que los mecanismos institucionales de control legislativo son imperfectos, pues los partidos siguen estando constantemente divididos, y aunque es posible pensar que esto se debe a que no se aplicaron todos los mecanismos coercitivos disponibles, basta revisar los trabajos de María Casar,⁴² Amalia Mena,⁴³ Everardo Díaz,⁴⁴ María Mascott,⁴⁵ Luís González⁴⁶ y Julio García⁴⁷ para darse cuenta que la Asamblea Constituyente es sólo uno de los casos donde los partidos, a pesar de mostrar altos niveles de cohesión, siguen teniendo dificultades para disciplinar o cohesionar a la totalidad de los diputados que los componen.

2. Metodología y fórmula del índice voto con el coordinador parlamentario

Cada votación tiene un valor, cuando un diputado actuó de la misma forma que el coordinador parlamentario de su grupo, se le asignó 1,⁴⁸ en caso contrario, se asignó 0, al final, la suma de esos valores se dividió entre el total de votaciones "relevantes" de cada diputado.⁴⁹ A continuación aparece la fórmula matemática.

⁴² *Op. cit.*

⁴³ *Op. cit.*, citada en Luis Ugalde, *op. cit.*, en María Mascott, *op. cit.*

⁴⁴ *Op. cit.*

⁴⁵ *Op. cit.*

⁴⁶ *Op. cit.*

⁴⁷ *Op. cit.*

⁴⁸ Sólo se tomaron en cuenta los votos a favor, en contra y las abstenciones, ya que no es posible afirmar que las ausencias sean un indicador de indisciplina.

⁴⁹ Como no se incluyeron las ausencias, si un diputado se ausentaba, no tenía valor para esa votación, lo mismo pasaba cuando su coordinador se ausentaba, en cuyo caso, no había valor para ningún diputado del grupo. De lo anterior se tiene que el total de votos relevantes por diputado varía en función de las ausencias que tenga y las que tenga su coordinador, por ejemplo, si hubo 363 votaciones en el período analizado y el diputado X se ausentó cinco veces y además su coordinador se ausentó cinco veces, su total de votos relevantes será de 353, es decir, la división en la operación se hará sobre 353 (en caso de que no coincidan las ausencias del coordinador y el diputado en cuestión).

$$\frac{\sum VC}{\sum \text{votos relevantes}} \quad 50$$

Aclaración: el coordinador no tiene valor en este índice, pues no tiene sentido medir las veces que el puntero se comportó como sí mismo. Para solventar este problema fue necesario crear el índice *voto con la mayoría*.

3. Metodología y fórmula del índice voto con la mayoría

La fórmula comienza identificando el sentido mayoritario de la votación al interior de un grupo parlamentario⁵¹ (ya sea a favor, en contra o en abstención),⁵² luego se asigna 1 cada vez que un diputado vota en ese sentido y 0 en caso contrario, al final el valor se divide entre la totalidad de votos relevantes.⁵³ La fórmula es la siguiente:

$$\frac{\sum VM}{\sum \text{votos relevantes}} \quad 54$$

⁵⁰ Donde *VC* son las veces en las que un diputado se comportó de la misma manera que su coordinador (ya sea que votó a favor, en contra o se abstuvo). El *total de votos relevantes* varía según cada diputado y representa el total de votaciones disponibles (363) menos la cantidad de votaciones en las que un diputado y/o su coordinador se ausentaban (en la nota 49 *supra*, se explica con más detalle este asunto).

⁵¹ El número de diputados que se consideran mayoría depende del grupo parlamentario, por ejemplo, para un grupo de 3 diputados, 2 o más que votan en el mismo sentido representan una mayoría, para un grupo de 15, 8 o más son mayoría.

⁵² Por las mismas razones que en el índice anterior tampoco se tomaron en cuenta las ausencias.

⁵³ Las votaciones relevantes son aquellas donde había una mayoría clara, donde todos los diputados del mismo grupo votaban en el mismo sentido o al menos la mitad más uno, por el contrario, una votación no relevante tenía lugar cuando sólo asistían y votaban dos o menos de sus miembros, esto porque no había una mayoría a la cual adscribirse, por otro lado, si el diputado del que se busca el índice se ausentó, también se considera una votación no relevante.

⁵⁴ Donde *VM* son las votaciones en las que un diputado votó con la mayoría de su grupo parlamentario y los *votos relevantes* son todas las veces en las que había una mayoría clara y en las que el diputado del que se busca el índice estaba presente en la votación (aunque no haya votado con la mayoría), por lo que las votaciones relevantes también varían según cada diputado.

Fuentes

Libros artículos, tesis e informes

BÉJAR, Luisa. "Representación parlamentaria y disciplina partidista: el caso de México", 2000, pp. 1-25.

BOWLER, Shaun; David, Farrell y Richard Katz. "Party cohesion, party discipline, and parliaments", en *Party discipline and parliamentary government*, Ohio University Press, 1999, pp. 3-22.

CASAR, María. "Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999", *Política y Gobierno*, vol. VII, núm. 1, primer semestre, 2000, pp. 183-202.

Díaz, Jerónimo. "Los determinantes de la indisciplina partidaria. Apuntes sobre la conexión electoral en el congreso mexicano, 2000-2003", *Política y gobierno*, vol. XII, núm. 2, II semestre. 2005, pp. 313-330

DÍAZ, Everardo. "Desempeño legislativo y disciplina partidista en México: la Cámara de Diputados, 2000-2003", *CONfinés*, 2006, pp. 45-64.

GARCÍA, Julio. "Disciplina partidaria en México: la LX legislatura", *Acta Republicana. Política y Sociedad*, núm. 8, año 8, 2009, pp.75-82.

GONZÁLEZ, Luis. "Cohesión partidista en la cámara de diputados en México: el caso del PRI, PAN y PRD (1997-2006)". *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 6, 2007, pp.177-198.

HAZAN, Reuven. "Does Cohesion Equal Discipline? Towards a Conceptual Delineation", *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 9, No. 4, 2003, pp. 1-11.

JONES, Mark. "Explaining the high level of party discipline in the Argentine congress", en Scott, Morgenstern, y Benito, Nacif, *Legislative politics in Latin America*, Cambridge University Press, 2002, pp. 415-416.

Lista de votaciones nominales de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/20170127.xlsx>, (2018).

LUJAMBIO, Alonso. "Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México", en Jorge, Lanzaro. *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*, 1a. ed., Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001, pp. 261-282.

MARTÍNEZ, Oscar, "Más allá del partido, aportes sociológicos a la teoría estándar del comportamiento legislativo", tesis de licenciatura en sociología de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 2018, inédita.

MASCOTT, María. "Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX Legislaturas". Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2006, pp. 1-50.

PÉREZ, Moisés. *Las fuentes institucionales de la disciplina partidaria en México. La LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados (2000-2003)*, 1a. ed., México, Instituto Electoral del Estado de Jalisco, 2006, pp. 45-55 y 118-133.

TÉLLEZ, Julio. *Legisladores indisciplinados en partidos disciplinados. evidencia de las cámaras de diputados de México, 1998-2018* (Maestría). CIDE, 2018, pp. 1-48.

USLANER, Eric y Thomas Zittel. "Comparative Legislative behavior", *The Oxford Handbook of Political Science*. Disponible en: <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199604456.001.0001/oxfordhb-9780199604456-e-020>, 2013.

WEBER, Max. "Conceptos sociológicos fundamentales", en Max Weber, *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, 1a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1944, pp. 5-45

Sitios web

Votación económica. Tomado de <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=244>, 2018

Votación nominal. Tomado de: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=247>, 2018

Notas:

Testimonios
y reflexiones
de diputados
constituyentes

EXPERIENCIA CONSTITUYENTE. CUESTIONES INCONCLUSAS

Alejandra Moreno Toscano*

Resumen

Este artículo presenta de manera breve la experiencia de la autora como Diputada electa a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Se relata el proceso de construcción del órgano legislativo, sus principales y novedosas decisiones políticas y se proponen varias tesis a reflexión, haciendo énfasis en los asuntos que quedaron inconclusos en la redacción y aprobación de la Constitución de la Ciudad de México.

* Historiadora de larga experiencia en el servicio público. Entre 1986 y 1988 colaboró en el programa de reconstrucción de vivienda dañada por los sismos de 1985 y en la firma del Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción que transformó la vida política de la ciudad. En 1989 como Secretaria de Desarrollo Social del DF, participó en el primer gran esfuerzo de recuperación de inmuebles emblemáticos del Centro Histórico y en el programa de Renovación habitacional popular y en las tareas iniciales de recuperación del paisaje lacustre en Xochimilco. Entre enero y agosto de 1994 apoyó a la Comisión de Paz y Reconciliación en Chiapas. Entre 2007 y 2015 coordinó la oficina de la Autoridad del Centro Histórico. Diputada a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

Introducción

El Seminario Permanente "La Ciudad de México y su Constitución" del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reflexiona sobre este fenómeno de génesis constitucional inédito. Resumo mi experiencia con mirada de historiadora y sin previa experiencia legislativa.

Discutida y aprobada entre septiembre de 2016 y enero de 2017, la Constitución Política de la Ciudad de México tuvo como antecedente inmediato la reforma política aprobada por el Congreso General de la Unión en la LXIII Legislatura. Los trabajos que daban sustento a aquel proyecto habían sido reunidos en la Comisión Permanente de Reforma Política del Senado de la República presidida entonces por el Senador Manuel Camacho Solís. Lamentablemente la muerte prematura del Lic. Camacho interrumpió ese proceso y muchos asuntos –destacadamente los relativos al cuarto nivel de gobierno– quedaron inconclusos.

Organizo este escrito en tres apartados. El primero, enfocado al proceso que permitió construir el gobierno y la organización de la Asamblea Constituyente. El segundo, referente a las Comisiones de las que formé parte. El tercero ubica el contexto internacional del 2016-17 pues varios temas, externos a la Ciudad de México, modificaron y enriquecieron el articulado del Anteproyecto.

1. Primer tiempo: gobernar una Asamblea plural

La Asamblea Constituyente se integró el 15 de septiembre de 2016¹ al 31 de enero de 2017, como fue registrado en el *Diario de los Debates* del organismo. Resumo aquí las circunstancias de sus primeros días.

¹ Sesión 1. Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Período único. Diario de los Debates, Órgano oficial de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Ciudad de México, jueves 15 de septiembre de 2016. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/DD/DDAC20160915.pdf>

Aquel primer día quedó, se tomó lista de asistencia, se hizo la Declaración de Apertura de la Sesión Constitutiva, se tomó protesta a los miembros de la Junta Instaladora, la Protesta Constitucional de las Diputadas y los Diputados Constituyentes, se hizo la Declaratoria de la Legal Constitución de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

La Junta Instaladora --integrada por los cinco diputados de mayor edad-- fue vista con simpatía al resultar paritaria y ser integrada equitativamente por hombres y mujeres, por primera vez en la historia mexicana.

Temprano, a puerta cerrada, sin presencia de medios de comunicación, la Junta recibió de manos de un enviado del Jefe de Gobierno, el documento con la Iniciativa de Decreto con el Anteproyecto de Constitución Política de la Ciudad de México redactado por un grupo de expertos .

Los diputados electos convocados horas más tarde a rendir protesta ante la Asamblea en Pleno, manifestaron molestia por un acto que les pareció "madrugete". Así, ese acto poco relevante, se convirtió en la razón del primer reclamo de ilegalidad de la Constituyente.

Cuando comenzó a llenarse el salón de Plenos ya no pudo establecerse un orden y reinó la confusión. Los diputados designados por los poderes constituidos no llegaron puntuales. Los diputados electos vieron en ese retraso una actitud despectiva inadmisibles: había Constituyentes "de primera clase" informados con anticipación y Constituyentes "de segunda". Los diputados electos abandonaron el recinto y la Asamblea Constituyente no se instaló hasta prácticamente un mes después.

La composición de la Asamblea Constituyente (60 diputados electos, 13 senadores designados, 13 diputados designados, 6 diputados designados por el Titular del Ejecutivo y 6 diputados designados por el Jefe de Gobierno) estaba prevista

en la Reforma Política Constitucional. Sin embargo, esa composición exprofeso fue refutada como ilegítima. La primera paradoja de la Asamblea Constituyente fue que su propio mandato legal la puso en riesgo de no poderse constituir.

Si se analiza con detalle, esa composición acarrearía consecuencias: la Asamblea funcionaría de manera fraccionada: 60-40 cuando los temas debatidos confrontaron a los diputados electos con los diputados designados por los poderes constituidos; 66-26 cuando el tema confrontó a los diputados oriundos de la Ciudad de México con los diputados provenientes del Estado de México.

Además, los diputados designados por los poderes constituidos federal y local –salvo pocas excepciones–, vieron a la Ciudad de México como un activo del Gobierno Federal (la Ciudad del Presidente) y se aferraron al papel de blindar el Anteproyecto buscando aprobarlo con las menores modificaciones posibles. Debatir pareció innecesario para la mayoría de quienes habían sido designados como constituyentes. Actuando como bloque se cerraron a cualquier discusión innovadora, práctica o conceptual. La perspectiva de la mayoría de los diputados electos era la opuesta y, sin distinguir fuerzas políticas mantuvieron inamovible la obligación de debatir todas las propuestas.

El Anteproyecto de Constitución Política para la Ciudad de México había sido redactado por expertos universitarios, urbanistas vinculados con movimientos locales o cercanos a ayuntamientos pero cuya experiencia era más parlamentaria que ejecutiva. Entre los diputados constituyentes surgieron otras perspectivas que defendieron la posición de que la ciudad de México tenía que tener un gobierno eficaz.

En la segunda sesión, del 20 de septiembre, se empezaron a presentar al pleno propuestas sobre el método de trabajo para la discusión del Reglamento Interior de la Asamblea Constituyente y se acordó la integración de una Comisión Re-

doctora de un Proyecto de Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

Diez días después, el 30 de septiembre, se inicia la discusión del proyecto de Reglamento Interior. Aprobado en lo general y lo particular, se dio la instrucción para que fuera publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* y en la *Gaceta Parlamentaria de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México*.

Finalmente, se alcanzó un principio de acuerdo cuando se aceptó cambiar la forma de gobierno de la Asamblea y que funcionara bajo reglas de máxima visibilidad pública. La Asamblea Constituyente organizó sus actividades bajo principios de pluralidad y paridad. También se logró subsanar la omisión de su forma de integración, convocando a una consulta abierta a la población para que los ciudadanos presentaran propuestas que enriquecieran el Anteproyecto.²

Terminaron las controversias sobre la instalación de los trabajos legislativos cuando se convocó a los coordinadores de las bancadas a establecer el procedimiento mediante el cual se aprobaría el Reglamento de la Asamblea. El que la Asamblea Constituyente adoptara reglas de máxima visibilidad y transparencia atrajo la atención de los medios de comunicación y, a partir de ese momento, los diputados constituyentes alcanzaron protagonismo en la esfera pública.

Uno de los mejores resultados del acuerdo fue establecer una "Mesa de Consulta" donde participarían, con voz y voto, los siete partidos políticos registrados en la elección de 2016. Esa Mesa sustituyó, en los hechos, al modelo de Junta de Coordinación Política del Congreso General de la Unión, donde por lo general,

² Las primeras propuestas ciudadanas comenzaron a recibirse el 6 de octubre, cuando el texto constitucional debía aprobarse antes del 5 de febrero.

los tres partidos políticos "mayoritarios" definían agenda, temas, oradores e incluso sugerían la inclinación del voto antes de llegar al Pleno.

Declaraciones iban y venían pero en tanto no se constituyera la organización parlamentaria de la Asamblea, nada podía discutirse con seriedad. Así pasaron varias semanas en consultas, reclamos de partidos, propuestas fallidas de ubicación de bancadas, augurios de fracaso, negociaciones sin término.

Por única ocasión, los encuentros "reservados" en el "Salón verde", tan característicos del parlamentarismo mexicano, fueron sustituidos por una mesa abierta, difícil de ordenar pero que finalmente se logró coordinar priorizando las votaciones nominales.

Sentados alrededor de la mesa "como iguales en derecho" los representantes de siete partidos, discutieron cuestiones urbanas, de derechos humanos y de derechos civiles y políticos. Se puso en práctica "una nueva metodología de construcción de agenda": abierta, pública, donde se daría a conocer el resultado de las votaciones. Por ello se hicieron públicos los montos de distribución de recursos (en especie y en dinero), el costo del arrendamiento del tablero electrónico para computar los votos. También esa mesa aprobó los criterios con los que se integraría la lista de oradores y el tiempo que cada orador tendría el micrófono abierto.

Aceptada la posibilidad de que participaran presentando proyectos de ciudadanos sin partido, organizaciones y comunidades indígenas originarias, el acuerdo de "Audiencias públicas temáticas" se publicó con horarios y participantes.³

³ Los documentos se publicaron en una página del micrositio web habilitado por el Congreso General de la Unión para el Constituyente, al que se accedía con una entrada propia. Los originales se encuentran en el acervo del Instituto Belisario Domínguez. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/asambleaconstituyente/cdmx/>

Otra demanda satisfecha fue la de transmitir las sesiones de la Asamblea Constituyente a través de canales públicos de televisión abierta y publicar la lista de plataformas digitales donde se retransmitirían las sesiones o las intervenciones y se entrevistaría a los diputados. Con ello, aumentó el interés de los medios por estar presentes en las conferencias de prensa.

Las consecuencias políticas de esos cambios fueron inmediatas. Aumentó la audiencia pública interesada que mantuvo conocimiento directo o virtual de los trabajos de la Asamblea Constituyente. Además, se consolidó la percepción de que era posible modificar "la forma de operar de las instituciones". La Asamblea Constituyente ganó legitimidad y ocupó atención constante de parte del espacio público político. El debate abierto, pero con reglas, convirtió a la Asamblea Constituyente en un foro político irrepetible.

Ningún partido político contaba con el número de diputados necesario para, por sí mismo, alcanzar votaciones con mayoría simple, por lo que la formación de alianzas entre diputados y fuerzas políticas fue necesaria. Por otro lado, al privilegiar "el mayor consenso posible" se minimizó el conflicto partidario.

Visto ese proceso desde hoy, podemos afirmar que la composición expofeso de la Asamblea Constituyente contribuyó involuntariamente a diluir las identidades ideológicas de las fuerzas políticas y, a mediano plazo, favoreció el voto a favor de una mayoría distinta. La ampliación de derechos requería de mayorías calificadas y "transversales" y éstas podían lograrse a pesar de la polarización de opiniones prevaleciente.

Las Comisiones temáticas son la base del proceso legislativo

El procedimiento para constituir las Comisiones donde se analizarían y discutirían, uno por uno, los artículos del Anteproyecto, estableció que cada diputado participaría, con voz y voto, en dos comisiones y podría participar, con voz, pero

sin voto, en todas las demás. Ese procedimiento mantuvo a los diputados informados sobre avances, frenos o empantanamientos del debate en algunas Comisiones y les permitió proponer, a la Mesa de Consulta, la forma de desatorar discusiones.

Para quienes habían sido delegados políticos en funciones administrativas del Distrito Federal, dividir los servicios públicos de acuerdo con el modelo municipal federal era inconveniente. La posición de quienes habían tenido experiencia como gobernadores o ediles en estados de la federación se inclinó por otorgar atribuciones de planeación, recaudación y finanzas públicas a las futuras Alcaldías.

Las Comisiones establecidas fueron: Principios generales –a su vez dividida en las secciones de pacto fiscal, estatuto de capitalidad, estabilidad y reformabilidad constitucional– Régimen transitorio; Comisión Carta de Derechos; Desarrollo sostenible y Planeación democrática; Ciudadanía, ejercicio democrático y Régimen de Gobierno; Poder Judicial; Procuración de Justicia; Seguridad ciudadana; Organismos Constitucionales autónomos; Alcaldías; Pueblos y Comunidades Indígenas y Barrios Originarios; Buen Gobierno, combate a la corrupción y régimen de responsabilidades de los Servidores públicos.

Las Comisiones quedaron integradas por un mínimo de 13 y un máximo de 23 diputados constituyentes. Cada una eligió su mesa directiva, compuesta por un presidente y tres secretarios respetando el criterio de paridad de género. Las comisiones formaron subcomisiones para desarrollar sus actividades.

Bien leídos esos cambios revelaron un ánimo creciente de participación política pluralista, igualitaria y cada vez más reverberante. Ese ánimo participativo creció, se retroalimentó creció propiciar consensos y descartar, por innecesaria, la tentación del "mayoriteo". Ese fue el ambiente positivo que dio credibilidad a la acción

política de las Comisiones por sus resultados y de la Asamblea Constituyente en Pleno por su eficacia.

Vista retrospectivamente, la campaña electoral de 2018 prolongó la idea de una convergencia necesaria. Sucedió que nadie se puso a considerar que toda alianza de coyuntura afecta la credibilidad de los partidos coaligados. En la medida en que la elección del 2018 se configuró como refrendo de principios políticos, esa ilusión se evaporó.

Alguien podría contradecir esta hipótesis afirmando que toda elección es coyuntural y distinta, sin embargo, mi experiencia en el 2016 me hace pensar que ambas elecciones conformaron un mismo proceso de formación de consensos y constitución de nuevas mayorías. La Asamblea Constituyente de 2017 funcionó como eslabón de la elección general de julio de 2018.

Cumplido el protocolo de Protesta Constitucional, los discursos desde la tribuna contaron, desde aquel primer día, la historia que se seguiría contando hasta el final: la aprobación de la Constitución política de la ciudad fue un logro compartido; la mesa de coordinación política fue "la nave que condujo a buen puerto" a la reforma al Régimen de gobierno y administración de la Ciudad de México; la diversidad de la Ciudad de México estuvo "bien representada"; el "máximo consenso posible" garantizó la voluntad popular plural.

Las mil propuestas ciudadanas

Las propuestas ciudadanas tuvieron un lapso para ser programadas en Comisiones. La persona acreditada—representante legal del grupo de vecinos firmantes de la propuesta—llegaba a la casa de Xicoténcatl, acompañado por sus representantes que lo aguardarían para atestiguar que contaban con una copia del documento sellada de recibido.

Eran "manifestaciones sociales de base territorial" (colonias de clase media, barrios populares). Independientemente de si expresaban respaldo a un líder o reclamaban agravios a algún diputado. Incluso si la causa que defendían y "representaban" nada tenía que ver con el debate constituyente. Era una manera de hacerse "presentes", de acrecentar con esa presencia, simbólicamente, la fuerza política de quien cobijaba sus demandas.

El tema "de las representaciones" en la historia de la Ciudad, prolonga al gobierno de las "Dos Repúblicas" novohispano hasta el siglo XXI. El tema lo ha estudiado Andrés Lira González⁴ al referirse a los barrios indígenas y sus privilegios. Si a estos estudios agregamos la visión política de Mariano Otero, y su famoso discurso de 1841,⁵ entenderemos el proceso que mantuvo a las comunidades indígenas bajo tutela de los capitanes de milicia o de los gobernadores.

Esa evolución histórica, política, corporativa, patrimonialista y financiera, heredada desde siglos y resistente a cambiar sugiere que fue el papel de la representación como foro donde las comunidades podían expresar sus puntos de vista, requerimientos y propuestas lo que prolongó su permanencia. Era interesante asimismo que esa pervivencia estuviera ligada al desfase territorio-representación.

Escuchamos de todo: agravios históricos o recientes, problemas sin solución o propuestas concretas, interesantes, proyectos novedosos y alternativos. A quienes participaron en estas manifestaciones los unía el deseo de contribuir a mejorar la administración pública de la Ciudad de México: querían "cambiar el modo de gobernar".

⁴ Andrés Lira González, *Comunidades indígenas frente a la Ciudad de México, Tenochtitlán y Tlatelolco, sus pueblos y Barrios, 1812-1919*, México, El Colegio de México/El Colegio de Michoacán, México, 1983.

⁵ SCJN. Mariano Otero, Visionario de la República, A 200 años de su nacimiento. Mariano Otero, El Legislador, Mariano. "Discurso, 11 de octubre de 1842" Universidad de Guadalajara y Suprema Corte de Justicia. Ciudad de México, 2017.

Tomamos nota de propuestas sensatas, largamente reflexionadas, anticipaciones previsibles al funcionamiento de las Alcaldías y de sus Concejos, llamadas de atención para actuar con prudencia y evitar el ejercicio inconsulto de los recursos aprobados en el presupuesto.

Aprendimos mucho sobre la diferencia de gobernar siguiendo el modelo municipal de gobierno centralizado desarrollado en el Estado de México, los modelos descentralizados prevaecientes en el sistema federal o el modelo desconcentrado de las Delegaciones Políticas.

Muchos proyectos se centraron en alternativas virtuales y presenciales de interlocución administrativa con vecinos o en la aplicación de herramientas digitales para establecer comunicación directa con las autoridades. Casi todos reconocían la importancia de reforzar los mecanismos de inclusión social y atención eficaz a los problemas. La mayoría de las propuestas contaban con el respaldo de universidades, centros, colegios, sedes de redes y organizaciones especializados en realizar estudios comparativos, cuantitativos, cualitativos y teóricos sobre políticas aplicadas.

La fecha de aprobación de la Constitución Política de la Ciudad de México, definida desde los transitorios del artículo 122 constitucional reformado, provocó desajustes de tiempo. Llegó noviembre y el proceso legislativo se traslapó. Esa presión de tiempo compactado impidió incorporar ideas interesantes pues se presentaron después de que algunos artículos ya habían sido votados y aprobados en Comisiones.

En 1917, los diputados-militares designados por los jefes revolucionarios constitucionalistas tuvieron en sus manos un proyecto redactado como "guía para encauzar los debates" y una guía de orden de títulos, capítulos y artículos enunciados en la Constitución de 1857 que iban a reformar.

En 2016, el anteproyecto que recibimos fue concebido y redactado por "expertos" cuyo orden ya no pudo modificarse y los diputados haríamos lo posible para enriquecer y mejorar, con experiencia de gobierno, la parte orgánica de la Constitución política de la Ciudad de México.

2. Segundo tiempo: debate en Comisiones

Participé en dos comisiones: la cuarta sobre "Ciudadanía, Ejercicio Democrático y Régimen de Gobierno" y la sexta, "Comisión de Alcaldías". Seguí los trabajos de la "Comisión de Pueblos originarios" y de la "Comisión de Planeación Democrática".

De esa experiencia saqué dos conclusiones, a saber: el capítulo geográfico de las constituciones históricas de México, surgido de una peculiar historia de ocupación territorial, deja afuera a vastos territorios sin alternativa de gobierno local.

Clasificados como municipios, extensísimos territorios quedaron vacíos o asignados a comunidades indígenas poco habitadas. Por otra parte, ese proceso histórico secular, generó derechos constitucionales, actos legales y procedimientos administrativos superpuestos y traslapó delimitaciones territoriales establecidas con metodologías diferentes, para finalidades distintas. Ese proceso provocó expulsiones y pérdida de derechos territoriales para conjuntos de población asentadas originariamente.

Enfrentamos un rompecabezas –aún sin argumentar las cuestiones de inseguridad– que dificulta la gobernación. Al no haber profundizado la Comisión de Reforma Política del Senado de la República en los temas territoriales, el asunto quedó fuera del articulado del Anteproyecto.

Hubiera convenido impulsar el análisis desde la perspectiva del "cuarto nivel de gobierno", de nuevas formas de gobernanza en zonas declaradas de reserva de la biósfera, reservas de conservación de bosques y selvas, de costas marítimas, laderas de montaña y barrancas para la recarga del acuífero, incluso en zonas declaradas patrimonio ambiental y cultural por la UNESCO que exigen cierta autonomía de gestión, participación y cooperación con el gobierno.

La segunda conclusión es que la historia constitucional mexicana requiere ser estudiada conjuntamente con la historia de la administración pública, pues con ello nos explicaríamos mejor la peculiar bifurcación de los artículos referidos a la participación como derecho civil-político expresada en un congreso, de la participación como acción político-social expresada en las organizaciones de la sociedad en movimiento.⁶ Esa conjunción de hechos jurídicos, sólo explicable cuando se le ve desde afuera de la Constitución.

Como proceso histórico, creó instituciones administrativas cuyos actos garantizan derechos e instituciones administrativas que distribuyen recursos para garantizar esos derechos, posiblemente porque en 1917 la única manera de gobernar era dividir a la sociedad en conjuntos organizados. La representación política en el Congreso de la Unión no recibe información específica de esos programas ejecutivos y los diputados no analizan sus resultados y eficacia. Este proceso histórico evolucionó hasta perfilar dos derechos distintos: el derecho de participación civil-política y el de participación social.

⁶ Escribió Luis Cabrera en 1934: "lo mejor es entender los problemas actuales y nuestros deberes en el futuro... enfrentamos un círculo vicioso"; no tenemos igualdad económica y social y no podemos completar la revolución económica si no salimos de las falsedades constitucionales en las que vivimos, abrir puerta a personalidades gremiales o funcionales o personalidades comunales para que puedan obtener justicia frente a las personalidades ricas y poderosas o frente a corporaciones, sociedades y demás personas morales". Luis Cabrera, *El Balance de la Revolución. la Campaña presidencial de 1934. Las Dos Revoluciones.*, Edición Botas, México, 1937 en Obras Completas. Obra política. Ediciones Oasis, S.A., México, 1975. T. III p.p. 637-694.

Sobre la delimitación territorial y el capítulo geográfico de la Constitución

La Asamblea Constituyente establecería instituciones para ordenar a la Ciudad de México. ¿Cómo entonces hacer a un lado los temas de la ciudad lacustre, del Valle y la Cuenca de México, de sus acuíferos, cuerpos de agua superficiales y escurrimientos? La mayor paradoja es que no pudimos relacionar esos temas por estar comprendidos en las atribuciones exclusivas del gobierno federal.

Cuando discutimos la necesidad de una Comisión Metropolitana enfrentamos cuestiones parecidas: administrativamente había surgido la iniciativa desde la Ciudad de México, pero al concentrar programas federales de impacto territorial y de control de la contaminación asignados a los estados, se traslapó con atribuciones exclusivas de la federación.

Un camino posible hubiera sido re-asignar las atribuciones de ordenamiento territorial al gobierno federal pero tratándose de coordinación de los servicios de seguridad pública, tránsito, aplicación de multas, vigilancia del cumplimiento de los ordenamientos, sería el gobierno federal el que asumiría funciones de los estados.

Las controversias jurídicas derivadas de la aplicación de esas normas, correspondientes al artículo 115 de la Constitución, mantuvieron una doble administración para que el gobierno federal estableciera lineamientos y otorgara recursos para la ciudad capital y los municipios conurbados, y éstos ejecutaran el cumplimiento de la ley.

Límites originarios del Anteproyecto

El Anteproyecto de Constitución de la Ciudad de México fue pensado y redactado como equivalente a una constitución estatal de la Federación. La Asamblea

Constituyente fue imaginada como un "evento conmemorativo-espejo del centenario del Constituyente de 1917 en Querétaro". Fue ese enfoque celebratorio el que determinó sus resultados y explica sus contradicciones.

El Anteproyecto proponía, en su parte orgánica, la organización administrativa actual del Estatuto de Gobierno. Algo así como un gobierno propio-reforzado, aunque conservaba imprecisiones si aspiraba a un régimen interior eficaz, participativo, coordinado y de colaboración propio del funcionamiento ordenado de la Ciudad de México. Redactado por expertos, más académicos-urbanistas que constitucionalistas, en su parte dogmática detallaba los derechos que conforman la Carta de Derechos. La paradoja fue que nos encontramos con un hecho jurídico consumado cuando escuchábamos propuestas ciudadanas viables, creativas, sensatas que podían mejorar el funcionamiento del gobierno local cercano.

La reforma constitucional establecía que las Alcaldías "ejercerían las atribuciones que correspondían a las delegaciones políticas". Esa frase anuló, desde el principio posibilidades de mejora institucional. Aun cuando establecía que el Alcalde y Concejales de las Alcaldías serían electos, los mecanismos de gobierno centralizado de la capital cambiaron poco. El modelo de Jefatura de Gobierno fuerte, casi sin limitaciones, con Alcaldías electas de acción limitada, prevaleció. Para buscar un equilibrio adicionamos la institución de un Cabildo General como instancia de coordinación general de múltiples programas federales desconcentrados.

El modelo de desconcentración administrativa fue establecido durante el gobierno del Presidente Lic. Luis Echeverría y creó delegaciones político-administrativas en el Distrito Federal cuyo propósito no era gobernar sino "acercar servicios urba-

nos a la población".⁷ Las Delegaciones promovieron la urbanización de los terrenos federales, de los ejidos y comunidades y establecieron mecanismos administrativos poco formalizados "de toma de nota" en su relación con las autoridades tradicionales de los antiguos pueblos y comunidades.

Con el paso de los años, el modelo de centralización-desconcentración, sustituyó al gobierno de residentes avecindados, gestor y protector, bienhechor del pueblo, pariente lejano de los ayuntamientos virreinales. Esa peculiar tradición de "padre político-bienhechor-representante" fue generando hechos jurídicos.

El propósito de esas acciones fue acotar al gobierno, especialmente, el comportamiento abusivo de autoridades superiores. A esto se agrega que estas autoridades locales medían el éxito de su gestión por su capacidad de mantener la seguridad y tranquilidad pública, en el territorio a su cargo y cooptar a los agentes en conflicto con tal de lograrlo. La creación de un Tribunal que otorgaba amparo y protección a individuos que se sentían vulnerables frente a decisiones de la autoridad echa raíces en esa tradición.

Debe recordarse que la incorporación del derecho de los pueblos indígenas originarios" a ser consultados" dio cumplimiento a las obligaciones contraídas por México al firmar el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), pero no tuvo como propósito resolver conflictos territoriales o de propiedad. La expectativa inicial de concretar una demanda por la que habían luchado durante años los pueblos indígenas quedó enunciada en su reconocimiento "como sujetos de derecho público".

⁷ El Presidente Luis Echeverría Álvarez establece los órganos político administrativos en cada demarcación, las relaciones que dichos órganos tenían con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los criterios para la división territorial.

El grupo de trabajo de la Reforma política en el Senado no llegó a formalizar una coordinación con el Instituto Nacional Electoral que por aquel entonces inició consultas para establecer la distribución electoral que permitiría elegir a integrantes de los pueblos originarios en otras regiones del país.

Así, no se realizaron consultas a los pueblos indígenas en la Cuenca de México en 2016 con el propósito de establecer distritos electorales indígenas. Se trabajó la distribución electoral a partir de supuestos demográfico-sociales urbanos. Quedaron excluidos los vínculos culturales. Por esa razón, los pueblos nahua, originarios, ubicados en el cinturón de la zona lacustre, no se consideraron en la distribución distrital electoral del 2017-2018.⁸

Esa omisión prolongó la situación ambigua que viven los pueblos indígenas del Valle de México. Tienen derechos culturales constitucionales como pueblos originarios, pero permanecen sujetos a normas urbanísticas excluyentes y sus resoluciones colectivas culturales sólo son válidas si se toman bajo tutela de una Comisión indigenista del gobierno federal.

Tienen capacidad reconocida para elegir autoridades de acuerdo a sus usos y costumbre y capacidad para contradecir ante tribunales los resultados de esas elecciones, pero no existen "demarcaciones indígenas". En los debates de la Constituyente se presentaron alternativas para resolver esa contradicción con la creación de reservas de conservación y protección de bosques y recarga de

⁸ El 28 de febrero de 2018, una nota periodística de Herman Bellinghausen relata la reunión de indígenas originarios y residentes con representantes del mecanismo de expertos en la que levantan la queja de que no fueron consultados por el INE y en la que se da cuenta de los pasos que se van seguir objetando las decisiones adoptadas por las autoridades cuya acción consideran en falta. Constitución de CDMX despoja a pueblos ancestrales, reclaman. La Jornada, miércoles 28 de febrero, 14736. Pagina de Internet? Disponible en: <http://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/02/28/constitucion-de-cdmx-despoja-a-pueblos-ancestrales-reclaman-8821.html>

acuífero de la Sierra Ajusco–Chichinauhtzi– Santa Catarina, pero esa propuesta no alcanzó los votos para pasar a Comisiones.

Quien revise el documento "anteproyecto de Constitución..." en su versión de 26 de agosto de 2016 encontrará que no consideraba límites a la acción unipersonal del Jefe de Gobierno o de los Alcaldes. El Constituyente hizo un esfuerzo significativo para limitar ese modo de ejercer el poder del titular del ejecutivo local y para limitar las decisiones unipersonales de los Alcaldes. El documento aprobado revela lo que se logró.

La Ciudad de México no es equiparable a un Estado de la Unión

Desde la primera lectura del documento el debate centró los temas: ¿cuál sería la relación entre el gobierno central y las alcaldías? ¿tenía sentido fraccionar la autoridad ejecutiva separando al gobierno central de las demarcaciones territoriales? ¿era posible reconocer derechos a "pueblos y comunidades indígenas" asentadas de manera discontinua en un territorio y que no conformaban una comunidad etnolingüística? ¿reconocer derecho a la representación de autoridades indígenas tradicionales sin haber delimitado una demarcación como podía compaginarse con la representación política en alcaldías y congreso?

Ubicar la reforma política de la Ciudad de México en los transitorios del artículo 122 constitucional, ancló a la ciudad en la idea de que el gobierno cercano dota de servicios públicos de luz eléctrica, agua, alcantarillado, pavimentación, determina alineamientos y otorga un número oficial a cada vivienda. Sin embargo, la organización del trabajo y el lugar donde se trabaja, cuando se ocupa un espacio público para trabajar, junto con la vivienda que se habita, conforman un conjunto de derechos que se hacen valer en las ciudades.

Así, a las Delegaciones políticas les correspondió ordenar la ubicación de la venta callejera, normar mercados públicos, autorizar la colocación de mobiliarios urba-

nos hijos y semifijos. Sin mayor cambio, esas atribuciones pasaron a las Alcaldías. Las cuestiones de planeación territorial se mantendrían vinculadas a la Jefatura de Gobierno y subsidiarias a las determinaciones del Gobierno Federal. Se discutió la propuesta de dar un nuevo orden a este esquema de relación pero hubiera exigido tomar el camino de la reforma municipal. No fue así y se repitió el esquema de Alcaldías sin demarcación.

El artículo 122 constitucional, por otro lado, facilitó la creación del Fondo de "Capitalidad" como ramo específico del presupuesto de la Federación destinado al Gobierno de la Ciudad de México, mecanismo útil para asignar recursos siguiendo un plan territorial estratégico. La paradoja era que, en las nuevas circunstancias tecnológicas del mundo, los conceptos mismos de concentración, desconcentración y descentralización habían cambiado radicalmente y para el tipo de ciudad que vislumbramos a futuro, esas atribuciones del gobierno cercano, aferradas a su origen pueblerino, servían de poco.

Sobre los ciudadanos, la representación social y la representación política

La discusión en Comisiones sobre el tema de la ciudadanía resultó apasionante. Como derechos humanos, abstractos, universales, ya estaban garantizados en la Constitución General, parecía una reiteración en la Carta de Derechos. Sin embargo, vistos sobre el terreno, la aplicación de esos derechos podía reafirmar desigualdades.

El reto, entonces, estaba en la parte orgánica de la Constitución donde deberían establecerse instituciones y agentes públicos responsables de equilibrar esas distorsiones. Al final, el proceso legislativo mismo nos devolvió al punto de partida y la cuestión social y los derechos colectivos se mantuvieron divididos. Era imposible de resolver a corto plazo.

El debate en Comisiones tocó temas tan disímboles como: ¿la ciudad, puede equipararse a la Nación y generar derechos abstractos? ¿los ciudadanos tienen obligaciones para con la ciudad? ¿cumplir con la ciudad se limita a pagar impuestos, derechos, arbitrios y multas? ¿los residentes de otras nacionalidades gozan de los mismos derechos y obligaciones que los ciudadanos? ¿las representaciones diplomáticas como se caracterizan? ¿el registro de profesiones como requisito obligatorio, discrimina a los nacionales cuando la economía se globaliza? ¿los transeúntes, migrantes sin documentos, pueden tener acceso a los servicios de salud? ¿en una ciudad abierta, hospitalaria y de refugio cuál es la protección que se puede garantizar a exilados?

La cuestión social

Hay diferencias en el proceso de reconocimiento de derechos que da legitimidad a los gobiernos y el proceso histórico creador de agentes públicos que administran esos derechos y definen las garantías materiales. Los agentes y campos ejecutivos son especializados y surgen en momentos históricos precisos. Lo que debemos considerar en esas decisiones, legales y administrativas, es la relación que se establece entre la sociedad organizada y las autoridades buscando que los requisitos y criterios de esa relación sean democráticos. Tener normas diferentes para establecer esa relación es más una estrategia de control gubernamental, no de libertad para la sociedad organizada.⁹

Sólo por ejemplificar: si pensamos que la sociedad organizada es la base de la soberanía, los derechos de asociación han quedado divididos. No están obligadas con los mismos requisitos de libertad de asociación las organizaciones que

⁹ En la Asamblea Constituyente se crearon nuevas figuras de participación ciudadana no contempladas en la Constitución Política de la República mexicana: iniciativa popular distinta a la iniciativa ciudadana; solicitud de recorrido de alcalde; instrumentos de colaboración ciudadana, contraloría ciudadana; observadores ciudadanos; silla ciudadana en el cabildo, Concejo de Alcaldías.

defienden su interés sindical y pueden convocar a huelga en ámbitos de trabajo industrial, que las organizaciones productivas de base agrícola o las organizaciones que se asocian para conservar un patrimonio o un medio ambiente sano. Podrían diferir en cuestiones técnicas pero no en libertad asociativa.

Estudiar la historia de la administración pública de la Ciudad, derivada de la administración federal pero con historia propia, nos permitiría conocer cuando y cómo se perfilaron las garantías de un derecho y su evolución.

Si el enfoque lo centramos en la autoridad ejecutiva, la historia nos parecerá conocida, pero si enfocamos la historia a los sujetos del derecho, el resultado será muy distinto. Los derechos civiles fraccionados no permiten construir enlaces y redes de cooperación. Funcionarán separadamente, a menos de que exista un programa gubernamental que propicie su encuentro.

Podría decirse que esa institucionalidad compleja separa a la participación social de la acción política y escinde la justicia administrativa de la justicia civil y penal. El amparo a los ciudadanos contra actos de autoridad y las controversias de constitucionalidad de los actos de gobierno siguen siendo las herramientas aplicables para pugnar por construir un marco de libertad de asociación y de derechos colectivos de los pueblos y otros colectivos subnacionales.

Cabe decir que se requiere analizar a profundidad el Título II de la Constitución política vigente desde la perspectiva de la soberanía nacional emanada del "pueblo" como sociedad organizada, a la manera de la Constitución de la República de Francia.

Otro tema de institucionalidad compleja se refiere al registro y custodia de la información administrada por el gobierno local y el acceso público o restringido a la información contenida en documentos públicos. En un momento en que se transforma radicalmente el concepto de información pública, cuando los ejem-

plos de riesgo para conservarla íntegra son tema cotidiano. No alcanzó el tiempo para profundizar en los temas de los Archivos, de integración de expedientes en procesos judiciales, de Archivos de Actas de Cabildo, Registro de la propiedad y del Comercio y de los actos notariales y derechos de autor.

Otra paradoja de la Asamblea Constituyente: la oportunidad única de visualizar el gobierno de la ciudad futura. Le faltó claridad por apresuramiento.

Sobre los derechos de la población vulnerable

A los derechos civiles se agregaron los derechos humanos específicos: etarios, de género y culturales. Derechos a mujeres, niñas, niños, adolescentes, personas LGTB¹⁰, reafirmación de derechos sexuales y reproductivos y garantías a personas en situación de calle, residentes en instituciones de asistencia social o a quienes requieran cuidados especiales.

Las instituciones y organizaciones que gestionan esos derechos han sido registradas como Fundaciones o Instituciones de Asistencia quedan bajo la supervisión de la Secretaría de Salud y son observadas financieramente por la SCHP. Si son asociaciones civiles, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), la Secretaría de Gobernación las supervisa. Otras organizaciones funcionan bajo supervisión internacional.

Reconocimiento profesional de los artistas

Los Constituyentes que eran actores y músicos insistieron al exigir el reconocimiento de derechos a los colectivos de creadores. Se avanzó hasta incorporar en la Carta de Derechos el reconocimiento a la actividad de creadores. Sin em-

¹⁰ Lesbiana, Gay, Bisexual, Transgénero y Transexual.

bargo, la posibilidad de establecer derechos y garantías a los colectivos de trabajadores fijos discontinuos (servicios al turismo, escritores-periodistas, artesanos de oficio trabajando en talleres, colectivos de artistas plásticos o compañías de artes escénicas y musicales) se mantuvo como acuerdo hasta que el tiempo se acabó.

La tarea quedó pendiente y tendrá que retomarse, pues las actuales reglas empujan a un número significativo de trabajadores a permanecer en la informalidad y la precariedad.

3. Tercer tiempo: Impacto del contexto internacional y temas vislumbrados

En enero de 2017, la elección de resultados inesperados que llevaría a Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos comenzó a trastocar el escenario político mundial.¹¹ El efecto de su modo de comunicarse con la opinión pública, las declaraciones altisonantes contra instituciones multinacionales; el desconcierto sembrado en las potencias surgidas en la segunda guerra mundial; el intento de vincular la construcción del muro fronterizo con la renegociación del Tratado de Libre Comercio, terminaron por consolidar, en 2018, la idea de una elección, cuasi-referéndum, contra el sistema político dominante.

Los temas que se discutieron en el mundo, en aquellos días, se concentraron en el cambio climático, la revolución digital, la intolerancia a la corrupción, la desigualdad social, el "derecho a decidir" identificado como derecho político,

¹¹ La llegada de Trump a la presidencia de EUA se significó como el dilema que enfrenta el mundo: construir un futuro de derechos sin democracia o democracias sin derechos. Disponible en: <https://www.social.europe.eu/the-people-vs-democracy-why-our-freedom-is-in-danger-and-how-to-save-it>. Yascha Mounk y Dani Rodrick, el 6 de febrero de 2018, en el Minda de Gunzburg Center for European Studies, Harvard University.

la supresión de funciones e instituciones del gobierno como ampliación de derechos, la concentración de decisiones en manos de expertos financieros sin consultar —o siquiera explicar— a los afectados sobre sus consecuencias.

Ese debate, amplificado con el surgimiento de redes virtuales de comunicación interesadas en la política y las elecciones, repetitivas, simultáneas y no centralizadas multiplicó alegatos, oposiciones, resistencias, descalificaciones y "ruido" y contribuyó a construir el clima y la sensación de agravio, frustración y coraje.

El derecho a la Internet

El debate sobre el derecho a la red Internet permitió referirse a la ciudad futura basada en la digitalización que transforma los mercados laborales, el tiempo sin trabajo, el comercio sin intermediación, el transporte público, las rutas de traslado ofrecidas por particulares, el desarrollo del conocimiento a través de redes mundiales, la atención preventiva como tema central de la salud pública, el acceso a las instituciones de justicia y la justicia de mediación.

La historia de la vida cotidiana demuestra que la tecnología transforma la vida cotidiana pero el siglo XXI está revolucionando la vida de las ciudades con inteligencia artificial, Big Data, robótica y *blockchain* que ya son parte de nuestra realidad presente. Tantos cambios obligarán a replantear reglas de nuestra convivencia y, necesariamente, a reformar la ley.

Los animales sintientes

Un debate interesante, mundial, de enormes implicaciones culturales y sociales, inició como demanda de protección a los animales de compañía y sanciones a quienes los maltrataban. Pocas veces he visto cómo un tema de interés global se configura y reconfigura en la medida que su visibilidad aumenta.

El desarrollo conceptual de este tema conducirá a reconsiderar la relación con la naturaleza y el respeto a los seres vivos. El tema seguirá evolucionando y, como si todos los caminos nos llevaran a lo mismo, retornaremos a las poblaciones indígenas originarias y a su visión integral de la naturaleza como alternativa de desarrollo de la urbe y su futuro.

Conclusiones finales

Nuestra tradición constitucional afirma que la Constitución política fue creada por una Asamblea electa con ese fin. Concluida su función, la Asamblea Constituyente se disuelve pero hereda un documento escrito, donde crea a las autoridades, les otorga funciones y facultades y enumera los derechos de sus habitantes. Su contenido está dividido en una parte dogmática: "La carta de derechos" y una parte orgánica. Y esa parte orgánica se encontró con que el gobierno de una ciudad echa raíces en una tradición diferente.

Las figuras de Concejales autónomos, Ayuntamientos reunidos en Cabildo para modificar reglas, el Consejo estatal, no son necesariamente autoridades unipersonales sino colegiadas y los ordenamientos se establecen a partir de decisiones concretas y territorialmente limitadas que la voluntad del común de los vecinos-residentes discute, aprueba y se auto-impone.

Históricamente, la Ciudad de México fue centro de construcción institucional del país, pero cada ciudad-región estableció matices institucionales de acuerdo a su capacidad de resistir a la acción de la autoridad. En esas circunstancias, los artículos relativos a la estabilidad constitucional, la reformabilidad, la progresividad y la inviolabilidad constitucional serán temas no resueltos pues las cuestiones urbanas requieren de instrumentos para decidir acciones ante emergencias y geolocalizar intervenciones.

La voluntad de transparencia que empeñó la Asamblea Constituyente buscando acercarse a las mejores prácticas parlamentarias en el mundo nos plantea la última paradoja: al convertir esos principios en ley y proceder ésta de otra Asamblea, por su propia legislación positiva, dejó sin considerar posibilidades de innovación.

La Asamblea Constituyente de 2016-17

Los historiadores ubican la "contradicción" como procedente de la retórica laicista del siglo XVIII. En el caso mexicano, la adopción de la controversia como método discursivo se consolidó en las Cortes de Cádiz y, posteriormente, en el Congreso de creación y delimitación territorial del Distrito Federal.

Fue para mí, todo un descubrimiento, encontrar ese formato arcaico como práctica legislativa de la Asamblea Constituyente en 2016. El modelo de "debate en el pleno" otorga la palabra por algunos minutos (3 o 5) a quienes "hablarán por la afirmativa" y, cual espejo, idéntico tiempo a quienes "hablarán por la negativa". Esa alternancia discursiva frenará cualquier intento de deliberación. Si además sucede que el número de oradores se multiplica, el resultado es perder el hilo de lo que se discute.

Decir: "debate parlamentario ante el pleno" no quiere decir, entonces, que se confrontarán disyuntivas con base en argumentos, sino que se participará en una ceremonia. Los diputados subirán a la tribuna a hacer pública su posición –y la del partido político en el que milita– ante cuestiones de coyuntura que se discuten en la plaza pública o refutar declaraciones o reiterar lo que dijo el Presidente.

Es de reconocerse que, aún con ese formato anquilosado, la Mesa Directiva tuvo la habilidad para alternar diputados y aclarar puntos de vista divergentes. También

fue cierto que ese mismo método resultó útil para bloquear discusiones innovadoras y posibles.

El momento fugaz del discurso político

La Asamblea Constituyente funcionó como colectivo y celebramos y aplaudimos los ejemplos memorables de "momentos legislativos" cuando una intervención en tribuna cambió la tendencia de las votaciones, volteó el sentido de la discusión hasta alcanzar mayoría calificada cuando nadie se lo esperaba.

En lo personal celebraré siempre que mi participación en la Constituyente de la Ciudad de México me haya permitido entender el significado del "momento fugaz del discurso político", el momento afortunado cuando una asamblea heterogénea y ruidosa, entretenida en mil cuestiones ajenas a lo que se está debatiendo en tribuna, es "atrapada" por un discurso y una idea nueva puede darle un vuelco a la discusión.

Don Jesús Reyes Heróles¹² describió la intervención de Mariano Otero donde con gran claridad y fuerza de convencimiento logró el "instante intrapable del discurso político materializado en acción política". Leído en los libros, contado por políticos, uno piensa que ese momento se parece a la "acción escénica", desde la tribuna, ante una asamblea política, se parece más al sentimiento de triunfo en una batalla desigual.

¹² Jesús Reyes Heróles, *Estudio Preliminar de la Obras de Mariano Otero. Mariano Otero Visionario de la República, A 200 años de su nacimiento*. Suprema Corte de Justicia de la Nación y El Colegio de Jalisco, Ciudad de México, 2017, pp. 215-231.

LA CONSTITUCIÓN DE XICOTÉNCATL

Claudia Aguilar Barroso*

1. Instalación de la Asamblea Constituyente

El 29 de enero del 2016 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se declaran reformadas y derogas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ("Constitución Federal", "CPEUM" o "Carta Magna"), en materia de la reforma política de la Ciudad de México ("Decreto") y con ello comenzó este proceso que marca un hito en la historia jurídico-constitucional mexicana. Como primer paso, el 15 de septiembre de 2016 se reunieron en la antigua sede del Senado de la República en Xicoténcatl, quienes de una u otra forma habían sido electos o designados para fungir como

* La autora fungió como diputada a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, por designación del titular del Ejecutivo Federal. Es abogada postulante en materia constitucional, egresada de la Escuela Libre de Derecho, en la que es profesora titular del curso de Derecho Procesal Constitucional. Es miembro de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C. Twitter: @CAguilarBarroso

diputados constituyentes a la Asamblea Constituyente de la CDMX cuya encomienda sería expedir la primera Constitución Política de la Ciudad de México ("Constitución" o "CPCDMX"). En dicho acto, se recibió el Proyecto de Constitución ("Proyecto") presentado por el Jefe de Gobierno y, posteriormente, inició la sesión en la que el Secretario General de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión informó la configuración de la Asamblea Constituyente ("Asamblea" o "Constituyente"), de conformidad con el séptimo transitorio del Decreto.

El Partido de la Revolución Democrática ("PRD") contaba con 23 diputados, MORENA con 22, el Partido Revolucionario Institucional ("PRI") con 16, el Partido Acción Nacional ("PAN") con 15 y los partidos Encuentro Social ("PES"), Partido Verde Ecologista de México ("PVEM"), Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza tenían 3 diputados cada uno. Por su parte, el titular del Ejecutivo Federal designó a 6, entre quienes estaría quien escribe estas líneas y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México designaría a la misma cantidad, sin embargo, uno más tarde pasó a formar parte del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano. Con ello, el grupo parlamentario autodenominado "constitucionalista", por conformarlo algunos de quienes participaron en la elaboración del Proyecto, junto con el único diputado independiente electo.

Se anunció la integración de la Junta Instaladora y don Augusto Gómez Villanueva fue quien, formando parte del grupo de los diputados de mayor edad, tenía mayor antigüedad en la función legislativa. En este punto, comienza uno de los debates que marcaron a la Constituyente a lo largo de sus más de cuatro meses de trabajo; la cuestión de los "elegidos" y los "designados".

Sin embargo, la realidad es que no se trata de un reclamo válido, en tanto el artículo séptimo transitorio del Decreto establecía claramente la integración de la Asamblea. Lamentablemente, este proceso representaría una constante batalla para aquellos que, como quien suscribe, ejercen la profesión jurídica y consideran

que la Constitución Federal debe cumplirse en todo momento con miras a alcanzar un beneficio para la colectividad.

De no tener las reglas claras, ¿cómo se puede garantizar una convivencia pacífica y armoniosa en nuestra sociedad? Al no respetar la Carta Magna que, entre otras cosas, ordena los órganos de poder, reconoce derechos, establece la forma de Estado y de gobierno y recopila los elementos que configuran a la sociedad mexicana, necesariamente se perjudica la seguridad jurídica de la población.

La CPCDMX fue posible gracias a una reforma a la Constitución Federal, que estableció claramente los alcances de las modificaciones y los términos en que debía darse este proceso legislativo. Conforme a la materia constitucional, el Poder Reformador de nuestra CPEUM previó las reglas para instaurar un nuevo órgano llamado Asamblea Constituyente, necesariamente constituido y por tanto también sujeto al texto fundamental. En dicho sentido, la Constitución Federal, sin afectar la autonomía de la Ciudad de México, configuró una fórmula de integración *sui generis*, que garantizó que los poderes ya constituidos pudieran intervenir en la generación de este texto fundamental local, máxime tomando en cuenta la relevancia de la entidad de que se trata por ser sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

Políticamente, no sorprende que MORENA se lamentara de la integración y ostentara la bandera de la representación popular. Sin embargo, no parece descabellado que se haya garantizado que tanto órganos federales como locales tuvieran injerencia. Aunado a lo anterior, hablando de representación popular, no puede pasarse por alto que el artículo séptimo transitorio del Decreto establece claramente que la totalidad de los 60 diputados electos serían por representación proporcional, mediante una lista votada en una sola circunscripción plurinominal. Es decir, que ningún diputado que haya llegado por medio de un partido fue electo popularmente *per se*. De los constituyentes, el único cuyo nombre apareció en la boleta de la votación del 5 de junio fue el candidato independiente que logró obtener los votos suficientes para meterse en la lista.

Dejando de lado la discusión política de la sesión de instalación, siguió el estudio del Proyecto, que por cierto estaba dotado de numerosas inconstitucionalidades. Con independencia de parecer un catálogo de "buenos deseos", ese era el insumo con el que contaba la Asamblea. Además, se debe señalar que más que un documento que pudiera lograr un consenso político, cuyo rigor jurídico permitiera definir claramente los parámetros de todo posible debate, parecía un trabajo teórico a especie de experimento académico. De esa forma reglamentaba: la condición jurídica de los extranjeros; las relaciones laborales entre particulares; los derechos de autor; la protección al consumidor; desconocía el marco previsto por las leyes generales en materia de educación y salud; modificaba el concepto de ciudadanía; y la edad para ejercer el derecho al voto prevista en la Constitución Federal; por mencionar solo algunos. Adicionalmente, es evidente que buscaba regular el concepto conocido como "estatuto de capitalidad" de la Ciudad e incluso detallaba y ampliaba las reglas previstas en los transitorios del Decreto sobre su entrada en vigor.

Por tratarse de un proceso *sui generis*, había que aprobar el reglamento de la Constituyente dentro de los diez días siguientes, por lo que se integró una Comisión Redactora que se encargaría de la elaboración de un proyecto, que después fue aprobado en tiempo. Acto seguido, se instalaron las comisiones, se inició la recepción de iniciativas, tanto de diputados como de la ciudadanía, y se dio paso a un mes de lecturas en tribuna, en el que la actividad de los cien diputados no fue más que escuchar las exposiciones de todo aquel que quiso subir a exponer su propuesta. Quedaría comprobada la falta de ese tiempo en los meses siguientes.

2. El trabajo en comisiones

Instaladas las comisiones comenzó a ser clara la falta de acuerdos. Rayando en el absurdo, no había consenso ni siquiera sobre el método de discusión, ni mucho menos sobre qué se debatiría. Algunos causaron gran alteración y las diversas

corrientes tendían a debatir todo como si fuera "patria o muerte". Tal es el caso de cuestiones técnicas que no deberían generar diferencias políticas, como por ejemplo si el concepto adoptado por la CPCDMX debía ser "sostenible" o "sustentable"; el carácter vinculante de la consulta realizada a los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes; cuál debía ser la denominación correcta de dichos grupos; entre muchos otros.

Aquí surgen los llamados temas "irreductibles" o sobre los cuales no había margen de negociación. Cada grupo parlamentario con los suyos e incluso en algunos casos, sin tener una justificación con base en su "ideología". Empezaron en serio los debates, tanto dentro como fuera del Palacio de Minería (sede de los trabajos legislativos de la Constituyente) y Xicoténcatl, y la presión mediática se hizo presente frente algunos tópicos como el gravamen sobre la plusvalía de bienes inmuebles o la renta básica universal.

En seguida comenzaron a publicarse los primeros proyectos de dictamen, todos en tiempo salvo el de Carta de Derechos, por cierto, el más controvertido. Empezó a ser notorio que la metodología de trabajo era un desastre, no había homogeneidad entre los resultados, cada día la propuesta del Jefe de Gobierno aumentaba en contenido y se percibía una falta de mayoría en prácticamente todos los temas.

Al llegar a la discusión en cada una de las comisiones dictaminadoras, parecía como si se jugara a que con la mitad más uno bastaba. Sin embargo, esto era insuficiente en el Pleno, donde el Decreto exigía mayoría de dos terceras partes de los diputados presentes. En cuanto a la Comisión de Carta de Derechos, su configuración pasó por alto la conveniencia de que los derechos humanos sean enunciados concisos, que contengan prerrogativas amplias y obligaciones claras para las autoridades. Es decir, mandatos cuya formulación permita que sean determinados mediante la interpretación en cada uno de los contextos, logrando

con ello su concreción.¹ Por el contrario, desde aquel momento la CPCDMX disponía catálogos, intentaba ser exhaustiva y, además, parecía no importararle el régimen competencial y el cúmulo de materias actualmente atribuidas a la Federación.

Llegó la fecha límite para aprobar los dictámenes y la Comisión de Carta de Derechos seguía en discusión. Sólo faltaban ésta y la de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes que sería sometida a consulta. Fue así como se aprobó el dictamen de Carta de Derechos, en una sesión "maratónica", hasta las seis de la mañana, que reanudó pasadas las trece horas del día siguiente, para terminar a las veintitrés horas. Sin duda fue una gran tarea y, no obstante se alteraron los ánimos frente a numerosas cuestiones, se lograron reconocer los avances que la Ciudad ha tenido y se cumplieron con reclamos de diversos grupos. Prueba de ello, es que se afianzó el catálogo de grupos de atención prioritaria, aunque se estima que pudiere interpretarse como una lista limitativa en los hechos. Por último, el desvelo pagó su factura y se aprobaron prerrogativas como el derecho al tiempo, una aparente innovación que, si bien en el texto final quedó como tiempo libre, transmite un mensaje político desafortunado.

3. Carta de Derechos: ni un paso atrás en las prerrogativas conquistadas en esta ciudad

El 19 de diciembre de 2016, los trabajos se mudaron al Pleno para comenzar a discutir los dictámenes de comisiones. Pero antes, era necesario resolver una

¹ Robert Alexy, "Sobre los derechos constitucionales a protección", trad. de Jowers, Rebecca y García Manrique, R., en Alexy, Robert, *Derechos sociales y ponderación*, 2a. ed., Madrid-México, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2013, pp. 52-55. Robert, Alexy, "Derechos sociales fundamentales", en Carbonell, Miguel, Cruz Parcerio, Juan Antonio, Vázquez, Rodolfo (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, 3a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2004, p. 69.

falla procedimental del reglamento. En específico, su configuración era de "todo o nada" en tanto no permitía reservar ciertas porciones del artículo sometido a consideración. En mérito de lo anterior, se expidieron los "Lineamientos complementarios y bases reglamentarias para la discusión en el Pleno" y las reservas vinieron a desplazar el papel que el reglamento original confería a los votos particulares y a las propuestas de modificación, dando mayor agilidad a la discusión y permitiendo la generación de consensos incluso instantes antes de la discusión de cada tema.

Se acercaban las fiestas de fin de año y la Asamblea no avanzaba. El primer día se discutieron y aprobaron tres artículos, pero este promedio rápidamente bajó a dos artículos por día. ¿Cómo sería posible terminar? En este contexto se suscitó la primera gran batalla política, que versó sobre la inclusión de la "progresividad fiscal" en el artículo correspondiente a la hacienda pública. Cada quien entendía lo que quería de dicho principio, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ("SCJN", "Corte" o "Alto Tribunal") ha derivado de la proporcionalidad en materia tributaria.² Sin embargo, en una primera muestra de que la forma de plantear una propuesta en tribuna podía tirar abajo cualquier entendido, se determinó "rebotar" este tema a la Comisión de Principios Generales, lo que derivó en su "sentencia de muerte" ya que, por falta de mayoría, nunca se volvió a llevar al Pleno.

En la última sesión de diciembre inicia la discusión en el Pleno de la Carta de Derechos, logrando discutir y aprobar únicamente el primer artículo. Sin duda éste y el siguiente forman parte de los mejores productos de la Constituyente, a partir de una reestructura de los preceptos 9 y 19 del Proyecto. En materia de

² Tesis: 1a. CCXLIX/2007, de rubro "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. LA PROGRESIVIDAD COMO CRITERIO PROPIO DE DICHO PRINCIPIO CONSTITUCIONAL NO SE LIMITA AL ANÁLISIS DE LA IMPOSICIÓN, SINO QUE TAMBIÉN PUEDE INCLUIR JUICIOS EN TORNO AL REPARTO DIFERENCIADO DEL GASTO PÚBLICO." Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXVI, diciembre de 2007, p. 144. Reg. digital 170651.

protección de derechos humanos, el convencimiento de los grupos fue claro y se establecieron reglas que permitirán su efectividad y exigibilidad. Aquí surgió uno de los conceptos de invalidez más importantes, entre los que se hicieron valer ante la SCJN. ¿La CPCDMX –de conformidad con su texto aprobado– modificó lo que el Alto Tribunal ha definido como el parámetro de regularidad para la interpretación y aplicación de derechos humanos?³

El control de constitucionalidad y convencionalidad en materia de derechos humanos, constituye un mandato a los órganos jurisdiccionales derivado de los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En dicho sentido, la Corte se ha pronunciado⁴ señalando que, si bien las entidades federativas tienen competencia para regular el control de constitucionalidad que se realice sobre sus Constituciones locales, esto no implica que se pueda incidir en la manera en que los órganos jurisdiccionales conciben y ejercitan el parámetro de regularidad constitucional previsto en la Constitución Federal para la protección de los derechos fundamentales.

Derivado de lo anterior, nuestro Alto Tribunal estimó que no es aplicable la regla de competencia residual prevista por el artículo 124 de la Carta Magna, en tanto

³ Varios 912/2010, Min. Margarita Beatriz Luna Ramos, PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. Pleno. Votado por mayoría de siete votos el 14 de julio de 2011. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=121589>

Contradicción de tesis 293/2011, Min. Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. Pleno. Votado por mayoría de diez votos el 3 de septiembre de 2013. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/ResultadosPub.aspx?Tema=&Consecutivo=293&Anio=2011&TipoAsunto=4&Perteneencia=0&MinistroID=0&SecretarioID=0&MaterialID=0>

⁴ Acción de Inconstitucionalidad 75/2015, Min. Alberto Pérez Dayán, CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. JERARQUÍA DE NORMAS. CONTROL EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. Pleno. Votado por unanimidad de los presentes el 14 de junio de 2016. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=186217>

reglamentar esta obligación constituye una facultad implícita de la Federación. Fundamentó lo anterior, suponiendo que admitir lo contrario podría derivar en que en las disposiciones normativas de las entidades federativas existan diversas interpretaciones del control de constitucionalidad y convencionalidad en materia de derechos humanos, lo que perjudicaría la protección de todas las personas en el sistema jurídico.

Se tiene conocimiento de que el Alto Tribunal confirmó la invalidez de dicha disposición, sin embargo, parece conveniente hacer las siguientes precisiones. La obligación a cargo de los operadores jurídicos no pasa por alto las competencias establecidas en el ordenamiento sino que se adapta a ellas, por lo que se generaran diversos grados de intensidad y realización del mismo.⁵ De conformidad con este deber, en primer término, se busca armonizar la norma nacional con la convencional, es decir se lleva a cabo una interpretación conforme con los tratados internacionales ratificados por México, sus protocolos y la jurisprudencia de los órganos internacionales competentes. En tanto, la facultad de inaplicar la norma o declarar su invalidez, será exclusivamente de los jueces competentes de conformidad con las normas del sistema jurídico. ¿Son necesarias reformas legislativas que permitan realizar este control plenamente?⁶ Sin duda, no obstante parece quedar proscrito para los órdenes de gobierno distintos al federal, la modificación del objeto normativo de control.

En mérito de lo expuesto, todos los jueces mexicanos deben partir de la presunción de constitucionalidad y convencionalidad de las normas nacionales, por lo que en primer lugar deben realizar una interpretación conforme a la Constitución y los tratados internacionales, optando por aquella interpretación armónica que respete el principio pro persona y sólo en caso de no ser suficiente, deberán

⁵ Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *Panorámica del Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, Marcial Pons-UNAM, Madrid, 2013, p. 686.

⁶ *Ibidem*, pp. 686-687.

desaplicar la norma o declarar su invalidez, de acuerdo con su competencia.⁷ En última instancia, todas las autoridades del Estado con independencia de si pertenecen a algún poder o gozan de autonomía constitucional, tienen la obligación de cumplir con el Derecho convencional, ya que el Estado responde a sus obligaciones internacionales de manera conjunta. En ese sentido, la doctrina del control difuso de convencionalidad *ex officio* es una herramienta que les facilita sus funciones.⁸

En mérito de lo arriba descrito, el hecho de que el artículo 4, apartado "A" de la CPCDMX defina un parámetro de regularidad constitucional local en nada puede perjudicar la protección que la Constitución Federal otorga a todas las personas. Las entidades federativas no pueden modificar las normas con respecto a las cuales, todas las autoridades, deben realizar el control. Es decir, los derechos humanos reconocidos en la CPEUM y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; sin que ello proscriba que en el ámbito de sus facultades pudieren obligarse a más, otorgando una mayor protección.

Volviendo a la narración de lo hechos, iniciaron los diez días de vacaciones para regresar al nuevo año 2017, con escasas cuatro semanas para que feneciera el plazo otorgado por la CPEUM para que la Asamblea Constituyente expidiera la CPCDMX. El Pleno entró de lleno a la Carta de Derechos y después de una discusión sumamente extensa, se logró consenso respecto del Sistema Integral de Derechos Humanos. Más adelante, al analizar el tema de derecho a la autodeterminación, de manera sorpresiva se aprobó la reserva que introdujo expresamente el derecho a una muerte digna, un concepto sumamente amplio que, si bien no tendría por qué estar en este apartado, quedó afianzado en el texto e influenció las discusiones siguientes. Llegó el artículo denominado "Ciudad solidaria" y con ello una de las discusiones más esperadas: la previsión de

⁷ *Ibidem*, pp. 733-734.

⁸ *Ibidem*, pp. 729-730.

una renta básica universal. No obstante los grupos parlamentarios sabían que no alcanzaría la mayoría calificada, dio lugar a uno de los mejores debates realizados en tribuna.

En relación con lo anterior, se sostiene que el Proyecto presentado por el Jefe de Gobierno incurrió constantemente en el error de olvidar que la Constitución de la Ciudad es un texto de carácter fundamental, cuyo contenido no debe prever elementos que corresponden a leyes reglamentarias o a decisiones políticas de cada administración. Se estima que la renta básica universal o ingreso ciudadano es una política pública, no un derecho humano y la regulación de su implementación corresponde a la ley, máxime considerando que, a la fecha, no existe evidencia empírica sobre su efectividad. El derecho a la vida digna tiene sustento en los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano, pero su garantía puede darse a través de diversos programas, bienes o servicios a cargo de éste.

En dichos días, hubo un tema que demostró la importancia de la asistencia en el Pleno y fue la reserva que modificó el concepto de reinserción social, apartándose de lo previsto en el artículo 18 de la CPEUM. La adición en comento fue insertada en los derechos de las personas privadas de su libertad, como grupo de atención prioritaria y fue aprobada habiendo quórum de 62 diputados, de los cuales 42 votaron a favor y 19 en contra, con 1 abstención.

En este punto, los líderes de los diversos grupos parlamentarios llegaron a un acuerdo clave para poder terminar esta encomienda en tiempo y forma. Se determinó fijar fechas para la presentación de las reservas, dando oportunidad a cada una de las comisiones para que sistematizaran el contenido de las mismas y buscaran consensos en la elaboración de una "mega reserva" que permitiera depurar la mayor cantidad de propuestas posibles. Aquello sobre lo que no hubiera mayoría se iría a la mesa de consulta, integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios, y en su defecto se remitiría al Pleno. Aunque en

un primer ejercicio, por las marchas forzadas este método derivó en que se aprobaran cuestiones en evidente contradicción, una vez entendidas las peculiaridades procedimentales, resultó sumamente efectivo.

4. ¿Desarrollo sustentable o sostenible?

En cuanto a la discusión del título de desarrollo sustentable, la Comisión dictaminadora afortunadamente solicitó la reestructura del artículo relativo a los instrumentos de planeación de la Ciudad. Esto fue fundamental para poder distinguir entre la planeación de gobierno y la del ordenamiento territorial, así como delimitar las facultades del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva en esta materia.

En este dictamen se preservaba un vestigio del gravamen a la plusvalía sobre bienes inmuebles, en específico, que la regulación del uso del suelo evitaría las prácticas especulativas y gravaría la propiedad ociosa con fines de especulación. En última instancia, esta porción no prosperó por falta de acuerdo. Desde un punto de vista técnico jurídico, ello no tiene mayor inconveniente en tanto este tipo de normas no tenían por qué formar parte de una Constitución.

5. Cambio de paradigma en el Poder Judicial

Posteriormente, se pasó a la discusión del dictamen presentado por la Comisión de Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales Autónomos. Esta mesa de trabajo llevó a Xicoténcatl un proyecto que contaba con apoyo generalizado, únicamente con ciertas adecuaciones técnicas pendientes. En este debate, aconteció un hecho que hasta el momento no había ocurrido y es que, ante la oportunidad de forjar un acuerdo, se redactó en el Pleno. En un solo día y tras doce horas ininterrumpidas de trabajo, se

discutió y aprobó casi prácticamente la totalidad del articulado de la comisión con más numerales asignados.

Se transformó diametralmente la estructura del Poder Judicial de la Ciudad de México mediante la creación de un Consejo Judicial Ciudadano. Discutible si su incorporación viola esferas de poder, dejando a la judicatura plenamente sometida al Congreso local. Sin embargo, se buscó adecuar la Institución a su finalidad original y se estableció un Consejo como debe ser; temporal, no remunerado, que se integra para cada elección y desaparece al terminar su función. Asimismo, se determinó que el Jefe de Gobierno participará en la designación del Fiscal General de Justicia de la Ciudad, con lo que se reconoce que, si bien la Fiscalía tendrá autonomía, los órganos responsables de la seguridad y procuración de justicia, debido a que actúan de manera conjunta, deben tener buena comunicación e interlocución. En esta parte, la Constituyente aporta buenos debates en torno al gobierno interno de los órganos jurisdiccionales, como la integración del Consejo de la Judicatura, su presidencia, si esta se da de manera conjunta con la del Tribunal Superior, así como la duración del encargo.

6. Ciudadanía y mecanismos democráticos

Es a partir de la discusión en la Comisión de Ciudadanía, Ejercicio Democrático y Régimen de Gobierno, que los constituyentes cayeron en cuenta de que aquello que no tuviera las dos terceras partes no pasaba, es decir, no se incluiría en el texto que sería publicado. En términos generales, fue imprudente buscar reglamentar la ciudadanía en esta Constitución. Una vez más el proyecto pasaba por alto la Constitución Federal y violaba el artículo 73, en su fracción XVI, que reserva esta materia a la Federación. La ciudadanía nunca debió formar parte de norma fundamental local.

Por lo que se refiere a los mecanismos de democracia directa, esta era la oportunidad para diseñarlos de manera adecuada, con estricto apego a lo resuelto por la SCJN y haciendo valer la autonomía de la Ciudad de México para su regulación. Lo cierto, es que estos procedimientos, sin una buena configuración, pueden paralizar gobiernos, deslegitimizar decisiones e incluso repercutir en los derechos humanos de las personas. No obstante lo anterior y en contrasentido al supuesto previsto por la CPEUM, a saber, una consulta popular genérica para todos los supuestos cuya vinculatoriedad y materias restringidas quedan detalladas por su artículo 35, esta Constitución establece cuatro tipos diversos de consultas (referéndum, plebiscito, consulta ciudadana y consulta popular), previendo de manera diversa, aleatoria y sin justificación, el número de personas solicitantes, supuestos de procedencia y de vinculatoriedad.

Añadir instituciones cuya instrumentación esté suspendida indefinidamente, fuera de ser innovador, representa una práctica más de discurso político y carece de sustento y razón. Lo deseable hubiera sido prever una consulta genérica, estableciendo las materias de procedencia aplicables a todos los casos, con reglas específicas tratándose de los diversos objetos y especificando los supuestos de vinculatoriedad en cada uno de dichos supuestos.

En cuanto a la revocación de mandato, si bien fue avalada por la mayoría de los grupos parlamentarios, es necesario e indispensable tomar en consideración que la SCJN ha determinado que su previsión es inconstitucional. En dicho sentido, hasta en tanto la Corte no modifique su criterio mayoritario,⁹ lo que se presume no acontecerá sino previa reforma a la Constitución Federal, este mecanismo de democracia directa será difícilmente implementado. Se afirma lo que

⁹ Tesis: P/J. 21/2012 (10a.), de rubro REVOCACIÓN DEL MANDATO CONFERIDO AL GOBERNADOR Y A LOS DIPUTADOS LOCALES. CONSTITUYE UNA FORMA DE DAR POR TERMINADO EL CARGO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS REFERIDOS QUE CARECE DE SUSTENTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 1, p. 290. Reg. digital 2002049.

antecede, ya que cualquier gobernante sujeto a un procedimiento de este tipo podrá promover un amparo ante las instancias jurisdiccionales federales y estas estarán obligadas a concederle la protección. En este momento se advierte que el Alto Tribunal desestimaré la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, por lo que hace a este punto, lo que da cuenta de la falta de consenso en torno a este tema. Ello en nada perjudica el que se encuentre vigente una tesis de jurisprudencia de la Corte que aún debe ser acatada por juzgados y tribunales.

7. La revancha de los exdelegados

El análisis del título quinto "de la Distribución del Poder" es de la mayor complejidad. La razón de esta afirmación es que se pasó por alto el marco constitucional previsto por el artículo 122 de la Carta Magna. En primer lugar, el orden jurídico de las Alcaldías se plasmó como un nivel de gobierno adicional, lo que entra en contradicción con el resto del texto de la CPCDMX que las considera parte de la administración pública de la Ciudad de México. Además, se les dotó de personalidad jurídica, lo que es contrario a una interpretación tanto sistemática como teleológica de la CPEUM.

En el proceso de reforma que derivó en el Decreto, se tomaron en cuenta diversas iniciativas, entre las que se encontraban algunas que buscaban dotar a los órganos de gobierno de las demarcaciones territoriales de personalidad jurídica. Sin embargo, de la exposición de motivos se desprende que dicha postura no prosperó, por lo que se optó por una solución intermedia consistente en atribuirles la autonomía presupuestaria que les permitiría aprobar su presupuesto de egresos y controlar el ejercicio de su gasto público, que contempla los ingresos derivados de la prestación de servicios a su cargo. Esto es claramente distinto a lo previsto por el artículo 115 del texto fundamental en materia de municipios, que expresamente les dota de personalidad jurídica.

Aunado a esto, por lo que se refiere a las facultades de las Alcaldías, se malinterpretó el artículo décimo séptimo del Decreto que dispuso que debían otorgarse a dichos órganos al menos las facultades contempladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. En respuesta a la norma transitoria de mérito, se reprodujeron, en su mayoría textualmente, las facultades previstas por el artículo 39 de la ley referida, pasando por alto que la CPEUM permitía que su disposición fuera en ley, no necesariamente en el texto constitucional local.

No obstante lo señalado, el consenso en la Comisión era prácticamente absoluto y es que los representantes de los diversos grupos presentes en la Comisión de Alcaldías tenían algo en común: habían sido en su mayoría jefes delegaciones. No se pasa por alto, que se admitieron diversas observaciones como la supresión de la regla de facultades residuales que, sin sustento alguno, se encontraba prevista en favor de las Alcaldías; el respeto a las facultades otorgadas al Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva; así como que las decisiones del Cabildo no fueran vinculantes, por carecer de fundamento en la Constitución Federal.

Sin embargo, lo cierto es que no se está tomando conciencia sobre la trascendencia de esta materia en la gobernabilidad de la Ciudad de México. Tan es así que, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ("ALDF" o "Asamblea Legislativa"), en su último periodo ordinario de sesiones, publicó la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México. Este cuerpo normativo genera un sinnúmero de problemas, verbigracia, la consolidación del reconocimiento de personalidad jurídica y el incorrecto entendimiento de la autonomía presupuestaria de las demarcaciones territoriales; el otorgamiento de facultades como la aprobación de programas de carácter urbano, en claro detrimento de la competencia del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva y pasando por alto que la planeación de la Ciudad de México deberá ser regulada por su primer Congreso; o el fortalecimiento excesivo de los concejales y el Cabildo, al grado de generar el riesgo de que estos paralicen la función de los alcaldes y el Jefe de Gobierno.

La Ley también optó por regular varias cuestiones que exceden su objeto y la facultad con que contaba la ALDF. De esa manera, se introducen previsiones en materia de seguridad y protección civil, espacio público, protección animal, transparencia, sistema anticorrupción y pueblos y comunidades indígenas, así como sobre coordinación y atribuciones para celebrar convenios de colaboración, que pasan por alto que el carácter metropolitano de la Ciudad de México, máxime que la emisión de las normas de operación con el resto de entidades y municipios limítrofes corresponde a la Federación.

8. Buen gobierno

El primer dictamen con proyecto de decreto fue el enviado por la Comisión de Buen Gobierno, Combate a la Corrupción y Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Si bien el dictamen no se apegaba estrictamente al marco de la CPEUM, principalmente por modificar el régimen, funciones y características de la entidad de fiscalización de la Ciudad de México, esto se ajustó en lo correspondiente, quedando la eliminación del fuero como el único pendiente de acuerdo. Este fue el primer caso de éxito en que una "mega reserva" proveniente de Comisión alcanzó la mayoría para resolver uno de los puntos más controvertidos. La propuesta tenía algunos detalles, como por ejemplo señalar que las personas morales podían tener el carácter de servidoras públicas, lo que derivaba de una mala interpretación del artículo 109 de la Carta Magna y la reforma constitucional en materia anticorrupción de 2015, sin embargo, éstos fueron corregidos durante la discusión sin mayor complicación.

No se pierda de vista que, el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México no repite la totalidad de los elementos previstos por la Constitución Federal. Por otra parte, si bien en la capital no existe la figura de la declaratoria de procedencia, ello en nada afecta la protección que la Carta Magna otorga a diversos servidores públicos de esta entidad federativa y que se encuentra vigente.

9. Reivindicación de una Ciudad pluricultural

El Proyecto se refería a "pueblos y comunidades indígenas y barrios originarios", la Constitución les identifica como "pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes"; lo importante es que ello define a los sujetos de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, en la Ciudad de México y con fundamento en el marco constitucional del Ordenamiento Jurídico Mexicano. Además, esta Asamblea respetó y garantizó el derecho a la consulta, con sustento en el Convenio Número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Fue así que se realizaron 940 asambleas deliberativas, de las cuales 934 aprobaron el dictamen en lo general.

Una vez en el Pleno, la votación en favor de este texto fue por unanimidad de los presentes. No podía ser de otra manera, pocas decisiones cuentan con tan alto grado de legitimidad. Con esto cerró sus labores la Constituyente, un final perfecto porque hubo consenso y se atendió un tema de mayor relevancia nacional. La Ciudad de México hizo valer la facultad otorgada a las entidades federativas por el artículo 2o. de la Constitución Federal, de una manera sin precedentes, haciendo partícipes de las decisiones a quienes, lamentablemente, por lo general no tienen voz. En dicho sentido, debe celebrarse que, aun sobre las diferencias, siga vigente la facultad de acuerdo en lo verdaderamente importante, como la reivindicación y el reconocimiento de nuestra identidad pluricultural, que ha caracterizado a esta Ciudad desde sus orígenes.

10. La entrada en vigor

El país que vio nacer a la primera Constitución Política de la Ciudad de México y el que la verá entrar en vigor el 17 de septiembre de 2018, es totalmente distinto.

La fuerza de lo que hoy es MORENA comenzaba a vislumbrarse desde Xicoténcatl, partidos como Encuentro Social o Nueva Alianza en realidad no figuraban y el PRD era aún fuerza mayoritaria en la capital. Muchos de los que integraron este órgano, actualmente se incorporaron al Congreso de la Unión portando otros colores.

Sobre los temas que ahí se discutieron, en este momento, parece que muchos debates se reeditarán. Esto es además deseable y necesario para la modernización de nuestro marco jurídico.

El constituyente de Xicoténcatl legisló sobre temas como la rectoría del Estado sobre el abasto de alimentos y el servicio público de agua potable, la revocación de mandato, la reelección legislativa, el uso de la cannabis, sativa, índica, americana o marihuana, entre otros. Pero no tuvieron consenso y por tanto no alcanzaron la mayoría calificada para ser incorporados al texto, los asuntos relativos a la renta básica, los gravámenes específicos sobre bienes inmuebles, el voto a partir de los dieciséis años, así como de las personas privadas de su libertad en espera de sentencia y el concepto de ciudadanía universal.

En cuanto a los gravámenes sobre bienes inmuebles, fue acertado no prever ninguna contribución en el texto constitucional. Esto debe corresponder a la legislación, lo que permite una mayor flexibilidad en el régimen hacendario y fiscal de la ciudad. Sobre la reglamentación de la recuperación del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación y el crecimiento urbano, si bien se tiene conocimiento de que la Ley General de Asentamientos Humanos faculta a las entidades federativas para emitir y modificar la legislación local en la materia, se estima que ello de ninguna manera justificaba su inclusión en el texto de la Constitución. La razón de lo anterior es que su reglamentación debe llevarse a cabo por leyes especiales que permitan definir adecuadamente los mecanismos para dicha recuperación y, en su caso, los supuestos en que pudieren actualizarse contribuciones.

Por lo que se refiere al derecho al sufragio a partir de los dieciséis años, este es un debate que sin duda debe darse en el ámbito federal. La CPEUM reconoce la ciudadanía a partir de los dieciocho años y el derecho al voto forma parte de las prerrogativas de quienes cuentan con dicho estatus. Independientemente de si se argumenta que el derecho al sufragio no implica necesariamente el reconocimiento de ciudadanía, deben tomarse en cuenta las implicaciones de una decisión de este carácter en el ámbito local.

El principal inconveniente es que, de conformidad con el artículo 41 de la Carta Magna, el padrón y la lista de electores está a cargo del Instituto Nacional Electoral (INE), tanto para los procesos federales como los locales. Es por ello que, aun si se considera que se trata de una cuestión independiente y, por tanto, que cada entidad federativa pudiera reglamentarla, su implementación dependería de que el INE asuma facultades para incluir en dichas listas a personas menores de edad, lo que no sería posible, en tanto se rige por la CPEUM y Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales cuyo artículo 128 dispone expresamente que el padrón electoral constará de la información básica de mexicanos mayores de dieciocho años.

Derivado de lo anterior se colige que, únicamente, se podría garantizar ese derecho si en el ámbito local se instrumentara un padrón y lista de electores específico para dichos efectos, lo que, aunado al tema de competencia, no necesariamente salvaría un análisis de constitucional por ser incompatible con lo que prescribe la CPEUM. Adicionalmente, parece que reconocer el derecho al voto sin permitir que los menores de edad accedan a cargos de elección popular constituiría una restricción desproporcionada. Por tanto, plantear la modificación en comento debe considerar los derechos políticos en su conjunto.

Respecto de las personas privadas de su libertad en espera de sentencia, de nueva cuenta se trata de una discusión del ámbito federal, debido a que los derechos de los ciudadanos se suspenden cuando la persona sujeta a un proceso

penal está efectivamente privada de su libertad, a partir del auto de vinculación a proceso. Esta ha sido la interpretación del pleno de la SCJN mediante jurisprudencia vigente y responde a la imposibilidad física del indiciado para ejercer dicho derecho.¹⁰ Derivado de lo anterior, no se pueden implementar prerrogativas reconocidas a dichas personas en el ámbito local, en tanto la Federación, a través del Poder Reformador de la Constitución, no desvincule la ciudadanía del derecho al voto o, en su caso, modifique la restricción de derechos en favor de la presunción de inocencia, pudiendo señalar que se actualiza hasta que exista sentencia condenatoria.

Las consideraciones anteriores son aplicables al concepto de ciudadanía universal (que también quedó fuera del texto constitucional aprobado), ya que la ciudadanía se encuentra definida por el artículo 34 de la CPEUM y su reglamentación está conferida al Congreso de la Unión, de conformidad con el ya referido artículo 73, fracción XVI. Es por esto que buscar modificar esta figura únicamente constituiría un mensaje político, sin ningún efecto sobre el estatus de ciudadano y a los derechos y obligaciones que el mismo conlleva.

Derivado de todo lo señalado, parece que aún están lejos de agotarse estos debates. En algunos temas y ante la falta de competencia de la Ciudad de México, deberá quedar en la memoria histórica, aunque en otros se podrá apreciar una especie de segunda ronda de discusión, ahora en el Congreso local. En el ámbito federal, la mayoría alcanzada por MORENA modificará totalmente la agenda del Congreso de la Unión y permitirá que muchos de estos planteamientos se lleven a al orden federal.

¹⁰ Tesis: P/J. 33/2011, de rubro "DERECHO AL VOTO. SE SUSPENDE POR EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE VINCULACIÓN A PROCESO, SÓLO CUANDO EL PROCESADO ESTÉ EFECTIVAMENTE PRIVADO DE SU LIBERTAD." Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, p. 6. Reg. digita 161099.

En cuanto a las impugnaciones promovidas ante la Corte, por los entes legitimados para ello, independientemente del análisis que se haga respecto a su contenido y argumentación, no debe pasarse por alto que derivan de facultades otorgadas por nuestra Constitución Federal, a manera de frenos y contrapesos, que se traducen en medios de control de constitucionalidad cuya finalidad no es otra más que analizar la validez de la norma impugnada (en este caso la CPCDMX) frente a la CPEUM y el régimen competencial previsto por la misma. Sin duda, esto no puede tener otro efecto sino el fortalecimiento de la Constitución capitalina. En última instancia, lo que busca la jurisdicción constitucional es salvaguardar el orden jurídico y con ello el sistema democrático.

A este estudio de regularidad normativa se sumará la tarea titánica que tendrá el primer Congreso de la Ciudad de México para emitir la reglamentación en materia de educación; planeación; pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes; organismos autónomos; seguridad ciudadana; trabajadores del sector público; así como el cúmulo de sistemas y programas previstos por la Constitución capitalina; entre muchas otras. Basta ver la cantidad de artículos transitorios (143, aunque algunos se repiten) que suman la reforma constitucional federal, la nueva Constitución local y todas las leyes ya expedidas por la otrora Asamblea Legislativa, para entender que este proceso en realidad apenas comienza. En suma, y de conformidad con la Constitución local, el Congreso tendrá hasta el 31 de diciembre de 2020 para culminar con esta función.

Ante el escenario descrito, me parece que es evidente que la ALDF se excedió en sus atribuciones, en razón de que la intención del Decreto era simplemente otorgarle las facultades necesarias para consolidar y poner en marcha la reforma política de la Ciudad de México. No obstante ello, pareciera que la ALDF buscó acaparar el mayor número de decisiones políticas posible previo al cese de sus funciones, lo que desafortunadamente se tradujo en la expedición de un conjunto normativo complejo, con antinomias y que, a la fecha, aún no tienen confirmada su constitucionalidad. Porque antes de que la SCJN resolviera sobre la validez de la CPCDMX ya se habían publicado sus leyes reglamentarias, que a su vez

podrían contener irregularidades que atenten contra la Constitución local o la propia Carta Magna.

11. ¿Le faltó materia a esta Constitución?

No sorprende que, ante el estudio del producto final de la Asamblea Constituyente, pudiera parecer que en la misma faltó debate. Sin embargo, con dicha afirmación se estaría pasando por alto que la presente es una Constitución local que, si bien representa la culminación de más de treinta años de lucha por la autonomía de la Ciudad de México, no deja de estar sujeta a la Constitución Federal y a la distribución de competencias que la misma dispone.

Nuestro federalismo en años recientes ha empleado la delegación de facultades a los poderes centrales como una medida que busca solucionar problemas de carácter nacional. En tanto no se asuma el carácter de Federación desde la CPEUM, las normas constitucionales locales quedarán sumamente limitadas en cuanto a materia. Fuera de esto, se atendieron los puntos más importantes y fundamentales para integrar un conjunto normativo de este carácter. Por regla general, en el texto aprobado se amplía de manera expresa el contenido de los derechos previstos en la Constitución General y los tratados internacionales de que México es parte, se introducen nuevos mecanismos y órganos para el ejercicio del poder público y se prevén reglas claras de la mayor trascendencia para sus habitantes, sirvan de ejemplo, la regulación de uso de suelo, la planeación de gobierno y ordenamiento territorial, así como los mecanismos de democracia directa y participación ciudadana.

12. Reflexión final y agradecimientos

Mi paso por Xicoténcatl fue como entrar a un universo de espacio y tiempo parlamentario alterno en el que, con miras a lograr la expedición del trabajo

legislativo que nos fue encomendado, en tiempo, debíamos permanecer, sin importar la hora, los compromisos personales o el acontecer nacional. Se trató de una verdadera prueba de resistencia en la que la lucha política se enriquecía por la riqueza de las diversas agendas pero, sobre todo, por la pluralidad. Sin duda, esta fue una experiencia llena de conocimiento y entendimiento de nuestro sistema político y de la diversidad que nos caracteriza. Los espacios de Xicotécatl y Minería se convirtieron en auténticas arenas de disputa política en las que se ventilaron todas las posturas. Ahí el carácter heterogéneo de la Asamblea sacaba lo mejor de sí, mediante la constante construcción de grandes acuerdos que marcarán el rumbo de esta capital.

Tomo esta oportunidad para reconocer a todas las personas que fungieron como asesores, miembros de equipos técnicos, servicios parlamentarios y personal de apoyo, cuya labor y dedicación permitió que esta Asamblea cumpliera su mandato. Agradezco enormemente a quienes junto conmigo transcurrieron este camino, una aventura parlamentaria que enriqueció nuestra perspectiva del Derecho, la política y la sociedad en su conjunto. El tiempo juzgará nuestro trabajo.

PROCESO CONSTITUYENTE Y LA CONSTITUCIÓN PLURICULTURAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Consuelo Sánchez*

Relatar el proceso constituyente vivido como diputada constituyente y analizarlo a partir de mi "disciplina académica", la antropología, es una empresa sugestiva. Lo primero implica una reflexión de lo que significa el cargo de representación popular y, más aún, del poder constituyente, por tratarse de un encargo extraordinario de legislar la primera Constitución de la Ciudad de México.

La Asamblea Constituyente es un espacio eminentemente político, formado por representantes de distintas fuerzas políticas, narrativas ideológicas y proyectos de ciudad e incluso de país. Lo interesante de los debates que marcan el proceso constituyente son las verdaderas diferencias que surgen cuando diputados de tradiciones político ideológicas diferentes confrontan ideas e interpretaciones

* María del Consuelo Sánchez Rodríguez, Doctora, Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH-INAH), konsuelomx@yahoo.com.mx.

de un mismo fenómeno, y contienen sobre el alcance y el significado de las normas y principios que deben prevalecer en la Constitución.

Así que el relato del proceso constituyente será inevitablemente desde mi punto de vista, situado en una perspectiva política y científica, la cual comprende un compromiso con la diversidad cultural, la igualdad y la autodeterminación. En este trabajo exponemos la forma como abordamos estos temas y su resolución en la Constitución.

1. El preámbulo

La Constitución de la Ciudad de México es considerada de avanzada por su contenido. ¿Cómo se llegó a esto, considerando los sucesos que antecedieron a la instalación de la Asamblea Constituyente y las limitaciones a la potestad constituyente? El poder soberano de un constituyente local está limitado por su vinculación con la norma jurídica nacional o federal, pero el decreto de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política de la Ciudad de México,¹ se excedió al agregar ciertas disposiciones que restringían el poder soberano de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, como la forma de su integración, la facultad otorgada al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México para elaborar el proyecto de Constitución y remitirla a la Constituyente para su revisión, modificación y aprobación, y las instrucciones sobre la estructura de gobierno de la ciudad establecidas en el artículo 122, las que debía acatar el Constituyente. Todo ello parecía contradictorio con la cláusula de la misma reforma que establece que "La Asamblea Constituyente ejercerá en forma exclusiva todas las funciones de Poder Constituyente para la Ciudad de México".²

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

² Ver *op. cit.*, Transitorios, Artículo Séptimo, apartado F.

La discusión que se desató en torno a la forma de integración de la Asamblea Constituyente no era un asunto menor, ya que colocaba en el centro del debate la esencia del poder constituyente ejercido por una asamblea constituyente y los intentos de distorsionar "su contenido esencial e irrenunciable".³ De acuerdo con la concepción de poder constituyente, en la que se funda la Constitución mexicana, el pueblo es el soberano y, por tanto, es el sujeto titular del poder constituyente, que se expresa de forma democrática. Esta concepción excluye "todo intento" de "determinados individuos, sectores e instituciones" de atribuirse una representación en el poder constituyente sin haber pasado por el procedimiento democrático de elección popular, en tanto manifestación de la soberanía del pueblo.⁴

La reforma política de la Ciudad de México era parte de los acuerdos del Pacto por México, suscrito en diciembre de 2012 por el presidente Enrique Peña Nieto y los dirigentes de los partidos Revolucionario Institucional (PRI), Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD).⁵ Los legisladores de estos partidos instalaron en la reforma política un procedimiento injustificable para la integración de la Asamblea Constituyente que debía aprobar la primera Constitución de la Ciudad de México. La Constituyente debía componerse de 100 diputados; de estos, 60 se elegirían por votación popular, según el principio de representación proporcional, y 40 designados por los poderes instituidos: 14 designados por la Cámara de Senadores; 14 por la Cámara de Diputados; 6 por el Presidente de la República (Enrique Peña Nieto), y 6 por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal (Miguel Ángel Mancera).

³ Humberto Nogueira Alcalá, "Consideraciones sobre poder constituyente y reforma de la constitución en la teoría y la práctica constitucional", en *Ius et Praxis*, vol. 5, núm. 1, Talca, 2009.

⁴ *Ibidem*. Ver también, Humberto Nogueira Alcalá, "Poder constituyente, reforma de la Constitución y control jurisdiccional de constitucionalidad", en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, IIJ-UNAM, vol. 36, núm. C, enero-junio 2017.

⁵ El pacto incluía compromisos para impulsar varias reformas estructurales de corte neoliberal como la "educativa", de telecomunicaciones, energética, entre otras.

Unos cuantos legisladores del PRI, PAN Y PRD llegaron a decir que no estaban de acuerdo con este procedimiento, pero coincidieron en que votarían a favor de la reforma para no estropear los "acuerdos políticos" de sus respectivas bancadas. Los legisladores de Morena se opusieron a la reforma política y votaron en contra.

Fuera del congreso, diversas organizaciones sociales y de la sociedad civil, así como dirigentes y militantes de Morena manifestaron su desacuerdo con la designación de 40 constituyentes no electos democráticamente. Se argumentó que ello violentaba la soberanía del pueblo de la Ciudad de México y el principio democrático de representación popular, según el cual es el pueblo quien debe elegir a sus representantes. Por tanto, se insistió en que correspondía a los habitantes de la Ciudad de México elegir a todos los integrantes de la Asamblea Constituyente, y en ningún caso a las autoridades federales y locales. La designación de diputados por parte de los poderes instituidos era un acto antidemocrático que vulneraba el poder constituyente de la asamblea.

Morena presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una acción de inconstitucionalidad del decreto sobre la reforma política de la Ciudad de México, en febrero de 2016. El pleno de la Suprema Corte desechó por improcedente la acción de inconstitucionalidad promovida por Morena.

Para muchos analistas era evidente que en el procedimiento de designación del 40 por ciento de los constituyentes (acordado por los partidos del PRI, PAN y PRD) había la intención, por un lado, de evitar que Morena tuviera la mayoría en la asamblea constituyente y, de esa forma, pudiera influir en la orientación de la nueva constitución; y, por otro, de garantizar una sobrerrepresentación de los partidos coaligados para controlar entre ellos el proceso constituyente. Estaba el antecedente de las elecciones locales para delegados, asambleístas y diputados federales del 7 de junio de 2015, en las que Morena fue el partido político

que obtuvo el mayor número de votos en el Distrito Federal, siendo la primera vez que participaba en una contienda electoral.

En Morena se planteó si el partido debía o no participar en la asamblea constituyente, a sabiendas de que los partidos del Pacto por México se habían asegurado de antemano un lugar ventajoso en la constituyente para aprobar la constitución y obstruir lo que no les conviniera; también se advirtió del riesgo de que aquéllos usaran esa ventaja para imponer un programa neoliberal en la carta magna local, con lo cual se podía afianzar la entrega de la ciudad al capital inmobiliario, financiero y comercial, y desviar las conquistas sociales que se habían alcanzado en los últimos años en la Ciudad de México. Se decidió que Morena debía participar para no dejarle el campo libre a los neoliberales y que hicieran una constitución a modo. Así que el partido presentó su lista de candidatos para la elección de diputados constituyentes, cuyo propósito sería proteger y ampliar los derechos y las libertades de los habitantes y pueblos de la ciudad, así como evitar la privatización de los servicios y espacios públicos, detener los megaproyectos y la gentrificación...

La elección de los 60 diputados constituyentes se realizó el 5 de junio de 2016. De acuerdo con los resultados electorales, Morena obtuvo el mayor número de votos y, por tanto, de diputados constituyentes. En total, Morena obtuvo 22 diputados constituyentes; le siguió el PRD, con 19; el PAN, 7; el PRI, 5; el Partido Nueva Alianza (Panal), 2; el Partido Encuentro Social (PES), 2; el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), 1; Movimiento Ciudadano, 1; y 1 independiente. En contraste, de los 40 diputados designados no electos, el PRI se asignó en total 17; el PRD, 10; el PAN, 8; el PVEM, 2, y el Panal, el PES y MC, 1 respectivamente.

Número de diputados constituyentes electos y designados por partidos

Partidos Político	Constituyentes electos	Constituyentes designados	Total Constituyentes por Partido Político
Morena	22	--	22
PRD	19	10	29
PAN	7	8	15
PRI	5	17	22
Panal	2	1	3
PES	2	1	3
PVEM	1	2	3
MC	1	1	2
Independiente	1	--	1
Total	60	40	100

Morena fue el único partido que rechazó cualquier diputado que fuera designado; de modo que sólo tuvo los 22 constituyentes electos por el voto popular. El PRD consiguió 29 (19 electos y 10 designados); el PRI, 22 (5 electos y 17 designados); el PAN, 15 (7 electos y 8 designados); el Panal, 3 (2 electos y 1 designado); el PES, 3 (2 electos y 1 designado); el PVEM, 3 (1 electo y 2 designados); y MC, 2 (1 electo y 1 designado); y 1 independiente.

El PRI, que permaneció en el cuarto lugar en las preferencias electorales de los capitalinos, fue el más beneficiado por las designaciones, pasando a tener el mismo número de constituyentes que el partido Morena que se posicionó como la primera fuerza política electoral. Con todo, el PRI no alcanzó el tercio de los constituyentes como algunos suponían, ni con la suma de los de su aliado el Verde Ecologista de México. Pero el número de diputados designados y electos del PRD, PRI y PAN sumaban exactamente las dos terceras partes requeridas para aprobar o vetar los artículos de la constitución.

Los diputados constituyentes de Morena manifestamos nuestro rechazo a los designados en todo momento, desde la sesión de instalación de la Asamblea

Constituyente el 15 de septiembre de 2016, hasta la clausura de los trabajos de la misma el 31 de enero de 2017. Sabíamos que esto les incomodaba, pero teníamos derecho a expresar nuestra inconformidad por la maniobra antidemocrática de los poderes constituidos—el Congreso de la Unión, el Ejecutivo federal (Enrique Peña Nieto) y local (Miguel Ángel Mancera)— de atribuirse el papel de "grandes electores". Nuestra protesta se articuló con otra muy sentida en el país, con la consigna ingeniosa por el coordinador de los constituyentes de Morena, Bernardo Batiz: "Nos sobran 40 y nos faltan 43" (esto último en alusión a los jóvenes desaparecidos de Ayotzinapa).

Otra fuente de desacuerdo con la reforma política fue la disposición que otorgaba al Jefe de gobierno, Miguel Ángel Mancera, la "facultad exclusiva" de elaborar y remitir el proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México a la Asamblea Constituyente para su discusión, modificación, adición y votación. Tal facultad otorgada a un *poder constituido* fue considerada por distintos analistas como otra limitación al ejercicio del *poder constituyente* de la Asamblea Constituyente. Sin embargo, puesto que ésta tenía la autoridad de hacer modificaciones y adiciones al proyecto, la capacidad de iniciativa del Jefe de Gobierno podía ser asumida por la Constituyente mediante la reelaboración del texto presentado por aquél.

Asimismo, la reforma política acotaba la determinación de los constituyentes sobre un conjunto de temas, empezando por el nombre oficial que reemplazaría al Distrito Federal: Ciudad de México. Cabe señalar que algunas de las iniciativas ciudadanas que se presentaron a la Constituyente proponían otros nombres e incluso cambios al escudo de la ciudad. Pero no se permitió consultar a los capitalinos el nombre del lugar que han habitado ni dejar a los constituyentes decidir su denominación.

La Ciudad de México sigue siendo la capital de la República y el asiento de los poderes de la Unión; y, por esta razón, no se instituye en un Estado más de la

República o en el Estado 32 como han reclamado los capitalinos por años. El desconocimiento de la Ciudad de México como un Estado más de la Unión se basa en la misma tesis del siglo XIX, como se desprende del artículo 44, que forma parte de la reforma política en comento.⁶ Esto es, que en tanto la Ciudad de México (antes Distrito Federal) sea la capital y el asiento de los poderes de la federación no podrá constituirse en Estado, con el argumento –sostenido por los constituyentes decimonónicos y que parecen compartir los legisladores que aprobaron la reforma de 2016– de que no pueden convivir en el mismo espacio dos poderes: el federal y el estatal. Un argumento poco convincente, ya que en otros países con régimen federal la ciudad-capital constituye una ciudad-Estado, como en la República Federal de Alemania cuya ciudad-capital, Berlín, es uno de los 16 Estados que componen la federación alemana.

El artículo 122 de la reforma política establece que la Ciudad de México "es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa". En la Carta Magna, el término *entidad federativa* incluye tanto a los Estados de la federación como a la Ciudad de México; pero en el artículo 2 distingue "la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México".⁷ Algunos analistas interpretan que la reforma política instituyó un régimen especial de autonomía para la Ciudad de México. Enrique Rabell García dice que "Si bien la reforma incluyó el nombre de Constitución para la Ciudad de México, así como un poder constituyente; en consideración de la técnica constitucional es en realidad un Estatuto de Gobierno

⁶ El artículo 44 del decreto de reforma de la Constitución mexicana en materia de reforma política de la CDMX dice: "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".

⁷ Artículo 2, apartado A, fracción III de la reforma constitucional. Asimismo en el artículo 40 dice "...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." (Las cursivas son nuestras). También en el artículo 41.

propio de una entidad autónoma".⁸ En mi opinión se equivoca, pues de acuerdo con la técnica constitucional de la autonomía, el estatuto de autonomía es una ley, cuyo rango puede variar "(ley constitucional, ley orgánica o ley ordinaria)";⁹ esta ley o estatuto es aprobado por la legislatura del Estado nacional o plurinacional de que se trate, y la reforma del estatuto está también limitada por la intervención del poder legislativo del Estado, quien es el autorizado para aprobar la reforma proyectada.¹⁰ Lo anterior no es el caso de la Ciudad de México, ya que su Constitución fue aprobada y promulgada por la Asamblea Constituyente; asimismo, la aprobación de "las adiciones o reformas a la Constitución Política de la Ciudad de México" corresponden a la legislatura de esta entidad.¹¹ La legislatura federal no tiene ninguna atribución en la aprobación, promulgación y reformas a la Constitución de la Ciudad de México. Por tanto, no se trata de un estatuto de autonomía sino de una Constitución, aunque la Ciudad de México no sea considerada como un Estado más de la República.

La reforma política creó algo nuevo. Los legisladores que la aprobaron no quisieron convertir a la Ciudad de México en un Estado, pero debían ir más allá del régimen de autonomía que ya se había alcanzado en la ciudad-capital a raíz de las reformas políticas de los años de 1990. En esta ocasión, el Congreso de la

⁸ Enrique Rabell García, "La reforma política de la Ciudad de México", en *Cuestiones Constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm., 36, enero-junio 2017, p. 265. El autor agrega que, según su interpretación de la reforma, "el Congreso de la Unión participará en forma permanente en el poder constituyente de la Ciudad de México. Sin la participación del Congreso federal, eso hubiera representado una soberanía, así como la creación constitucional de un estado más de la República..." No aclara en qué forma "el Congreso de la Unión participará en forma permanente en el poder constituyente de la Ciudad de México". Por nuestra parte, no encontramos ninguna disposición en la reforma política al respecto. Pero si el autor atribuye la participación de los designados (14 por la Cámara de Senadores y 14 por la Cámara de Diputados) como una forma de participación permanente del Congreso de la Unión, tampoco creo que se sostiene, pues los designados participaron oficialmente en la Asamblea Constituyente como diputados constituyentes y no como representantes del Congreso de la Unión. Aunque no cabe duda que los designados vulneraban la soberanía del poder constituyente, porque no habían sido electos por el pueblo.

⁹ Héctor Díaz-Polanco, *La autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indígenas*, Siglo XXI Editores, México, 1991, capítulo VI.

¹⁰ Enrique Álvarez Conde, *Las Comunidades Autónomas*, Editorial Nacional, Madrid, 1980, pp. 105-144.

¹¹ Artículo 122, apartado A, fracción II de la Constitución Federal.

Unión fue el que elaboró y aprobó el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, en 1994.¹² Por tanto, para que la reforma de 2016 pudiera dar los frutos políticos que esperaban sus promotores –en especial, por parte del Jefe de Gobierno–, debía sobrepasar el régimen de autonomía existente en la ciudad. El hecho es que la última reforma reduce la distancia que separaba a los Estados de la federación del Distrito Federal (hoy Ciudad de México). De ahí que la condición jurídica de la Ciudad de México dispuesta en 2016 parezca confusa: la ciudad se instituye en una entidad federativa que adquiere básicamente los mismos poderes de los Estados miembros de la federación, al tiempo que se pospone su enunciación como Estado.

La reforma establece en el artículo 122 la forma de gobierno y la estructura orgánica interna de la Ciudad de México, anticipando parte de lo que la Constitución local debía contener, y, por ende, lo que los constituyentes debían acatar. Dicho artículo se divide en tres partes. En el apartado A, asienta la forma de gobierno de la Ciudad de México (republicano, representativo, democrático y laico); la división del poder público de la entidad en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como el depositario de cada uno de los tres poderes: el primero, la "Legislatura de la Ciudad de México"; el segundo, el "Jefe de Gobierno de la Ciudad de México"; y el tercero, el "Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los juzgados y tribunales que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México". También ordena la organización de la administración y hacienda pública de la Ciudad de México; así como la división política administrativa de la ciudad en demarcaciones territoriales a cargo de las Alcaldías, integradas por un Alcalde y por un Concejo, con lo cual desaparecen las delegaciones.

La reforma política remite a la Constitución de la Ciudad de México la determinación de una serie de asuntos importantes como la integración de la legislatura

¹² Ver "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal", Publicado en la Primera Sección del *Diario Oficial de la Federación*, el martes 26 de julio de 1994.

de la ciudad y los requisitos que deben cumplir sus integrantes, las facultades del Jefe de Gobierno, las competencias de las alcaldías, entre otros. También introduce cuestiones muy discutibles, como la reelección de los diputados a la Legislatura de la Ciudad de México "hasta por cuatro períodos consecutivos". Los constituyentes de Morena nos opusimos a la reelección, dimos argumentos y tratamos que esta disposición se anulara. No lo logramos, aunque la reelección se redujo a "un solo período consecutivo", lo cual fue aprobado por la mayoría de los diputados, con nuestro voto en contra.

El apartado B refiere a las facultades de los poderes federales en la Ciudad de México, debido a que ésta es la capital del país y sede de los poderes de la Unión. Dispone la coordinación entre los poderes federal y los locales de la ciudad con el fin de asegurar las condiciones necesarias "para el ejercicio de las facultades que esta Constitución confiere a los Poderes de la Unión", y considera el otorgamiento de recursos de capitalidad, esto es "los recursos que se requieran para apoyar a la Ciudad de México en su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos". El apartado C trata de la coordinación administrativa metropolitana (de "la Federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados en la Zona Metropolitana") y la formación del Consejo de Desarrollo Metropolitano.

2. Los preparativos

Desde febrero de 2016, la dirigencia de Morena en la capital se propuso construir un texto alternativo de Constitución de la Ciudad de México, con la participación y colaboración de ciudadanos, organizaciones sociales y de la sociedad civil, académicos, expertos en las distintas problemáticas de la ciudad, y constitucionalistas.

Era claro que la facultad de presentar el proyecto de Constitución de la Ciudad de México recaía en el Jefe de Gobierno, pero no se iba a esperar a conocerlo y

definir la posición del partido a partir del momento en que aquél la remitiera a la Asamblea Constituyente, que podía ser, como establecía la reforma política, "a más tardar el día en que ésta celebre su sesión de instalación", como así sucedió. Fue hasta entonces que los constituyentes pudimos conocer el proyecto del Jefe de Gobierno.

La idea de Morena era presentar su propuesta de constitución alternativa a la Asamblea Constituyente o, bien, se buscaría que los disputados constituyentes del partido impulsaran los "temas y conceptos" de aquella en la redacción del texto que emanaría de este órgano legislativo, como lo señaló el presidente de Morena en la capital, Martí Batres.

La dirigencia de Morena conformó un Consejo Redactor de la propuesta alternativa de la Constitución de la Ciudad de México, integrado por 100 personalidades de distintas profesiones: filósofos, juristas, escritores, economistas, antropólogos, urbanistas, ecologistas, sociólogos, artistas, historiadores, cineastas, deportistas, defensores de derechos humanos, de la diversidad sexual y de las mujeres. Entre ellos se encontraban Enrique Dussel, Laura Esquivel, Enrique Semo, Héctor Vasconcelo, Guadalupe Ortega, Héctor Díaz-Polanco, Paco Ignacio Taibo II, Gabriela Rodríguez, Bernardo Bátiz, Jaime Cárdenas, Julio Boltvinik, John Ackerman, Edgar Cortés, Ignacio Marván. Yo tuve la oportunidad de participar en este consejo.

El Consejo se dividió en 10 grupos de redactores con sendos temas: Principios fundamentales de la Constitución y proyecto de ciudad; Poderes locales y órganos autónomos; Nuevo diseño de la administración pública de la ciudad; Gobiernos locales; Derecho a la ciudad; Derechos sociales exigibles y justiciables; Democracia y poder ciudadano; Honestidad y ética; Seguridad ciudadana, procuración e impartición de justicia; y Finanzas públicas, distribución del presupuesto.

A la par, la estructura de Morena en la Ciudad de México impulsó una serie de debates a través de foros temático con distintos sectores sociales (jóvenes,

indígenas, intelectuales, comunidad LGBTI, etcétera) y consultas en todas las delegaciones, con el objeto de conocer los planteamientos de los ciudadanos y recabar sus propuestas, aspiraciones e imaginarios para la construcción del texto alternativo de Constitución. Los principios que orientaban todo este trabajo eran informar y promover la participación de la gente, desde abajo. Fue un proceso de ida y vuelta, de articulación de los trabajo del consejo de redacción con las acciones de vinculación con la gente.

Cabe destacar que la dirigencia nacional de Morena convino en rehusar los recursos económicos que le correspondían al partido para el financiamiento de la campaña electoral de los diputados constituyentes.¹³ Fue una campaña austera.¹⁴ Los candidatos fuimos a las plazas públicas, a pueblos, barrios y colonias; en distintas ocasiones acompañábamos a militantes y dirigentes de Morena a las asambleas delegacionales y seccionales en las que se informaba a la población sobre la Constituyente y los temas de la agenda del partido que se impulsarían en la Asamblea Constituyente. En este proceso, Morena logró colocar varios temas en la opinión pública, algunos de los cuales aparecieron en el proyecto de Constitución a cargo del Jefe de Gobierno.

Después de las elecciones y una vez que se determinó el número de diputados constituyentes de Morena, retomamos el trabajo del Consejo de redacción de la propuesta alternativa de Constitución capitalina. Con los documentos elaborados por este consejo, los 22 diputados constituyentes continuamos su labor. Nos reuníamos una, dos y hasta tres veces a la semana para discutir cada uno de los temas que habría de contener la constitución y fijar una posición unida en todos los campos. Este trabajo fue muy intenso y enriquecedor, pues implicó

¹³ El "proselitismo para la integración de la Constituyente se financiará con el gasto ordinario que le asignaron al partido las autoridades electorales", como señaló el presidente de Morena en la Ciudad de México, Martí Batres Guadarrama. *La Jornada*, domingo 28 de febrero de 2016, p. 28.

¹⁴ La campaña política inició el 28 de abril de 2016 y duraría 45 días.

un debate de ideas y argumentos para llegar a los consensos internos necesarios para la defensa conjunta de las propuestas fundamentales de Morena en la Asamblea Constituyente. La composición de los constituyentes de Morena era muy plural. Había equidad de género (11 mujeres y 11 hombres) –como en toda la lista de los 60 candidatos constituyentes de Morena–; muchos de ellos eran "externos" al partido; es decir no estaban afiliados ni eran militantes de Morena, pero simpatizaban con los ideales y planteamientos fundamentales del partido, lo cual ayudó para defender en bloque la "Agenda Constitucional de Morena", como se llamó, en definitiva, la propuesta alternativa de Constitución del partido.

Los constituyentes de Morena presentamos a la opinión pública de la capital el documento titulado "Sentimientos de la Ciudad",¹⁵ que contenía 20 principios a los que nos comprometíamos promover y defender en la Constituyente, los cuales se basaba en la Agenda Constitucional de Morena.¹⁶ Estos puntos se convirtieron en nuestros preceptos irrenunciables o irreductibles en la Asamblea Constituyente.

Nos comprometíamos a que quedara asentado en la Constitución de la Ciudad de México el reconocimiento de la ciudad como una "comunidad pluricultural, pluriétnica y multilingüe"; la protección y ampliación de los "derechos humanos, tanto individuales como colectivos y sociales consagrados por la Constitución Federal y por los tratados internacionales suscritos por México", así como la disposición de "los recursos y medios legales para garantizar su respeto"; las garantías a las libertades políticas (de todos y, en especial, de los jóvenes y mujeres) de reunión, de manifestación, de creencias, de pensamiento y de

¹⁵ MORENA, *Sentimientos de la Ciudad*, Ciudad de México, 29 de agosto de 2016. Disponible en: http://www.aldfmorena.org/uploads/6/6/7/0/66702859/sentimientos_de_la_ciudad_ok.pdf.

¹⁶ Morena, Grupo Parlamentario Asamblea Constituyente Ciudad de México, *Agenda constitucional de Morena para la Ciudad*, Documento de trabajo, 12 de septiembre de 2016.

expresión de las ideas, incluyendo el derecho a la resistencia civil. Los derechos de los migrantes y sus familias; los derechos de la diversidad sexual; los derechos de las mujeres, asegurando la igualdad de género y la igualdad sustantiva de mujeres y hombres, la paridad de género en todas las instancias legislativas, judiciales y de gobierno, y el derecho de las mujeres a decidir sobre su cuerpo. El derecho a la cultura, de forma colectiva e individual, así como la preservación y acrecentamiento de la cultura y el patrimonio urbano, artístico e histórico. Los derechos de los pueblos y barrios originarios a la libre determinación y autonomía, y a ser consultados. El derecho a la educación libre, laica, universal y gratuita en todos sus niveles y grados; asentar la gratuidad de la educación pública desde el preescolar hasta el nivel superior, y establecer que "No habrá rechazados en las Instituciones de Educación Superior". La protección y preservación del ecosistema y áreas naturales de la ciudad. Restituir a "los trabajadores los derechos laborales y las garantías sociales de que han sido despojados en las décadas recientes"; "la creación de empresas cooperativas así como planes y programas para que los trabajadores tengan la opción de participar en la dirección, gestión y propiedad de las empresas". Establecer el derecho humano al agua y garantizar el derecho al agua potable para todos; impedir la privatización del agua y establecer el carácter público de los sistemas de captación y de distribución del agua en la ciudad, así como la prohibición de la transmisión de estos servicios públicos a particulares. El "derecho a un transporte público suficiente, económico y no contaminante". El "derecho a la salud, a una habitación digna, a movilidad segura y eficaz". Incorporar la Pensión de Adultos Mayores y todos los derechos y programas sociales a la Constitución. El derecho de toda persona a recibir una renta básica o ingreso ciudadano universal. Promover que los medios de comunicación, en particular los electrónicos, estén al alcance de los centros de educación superior, de las comunidades, de los pueblos originarios y de los ciudadanos organizados. Establecer "el derecho de acceso gratuito a Internet".

También nos encargaríamos de dejar asentada la soberanía del pueblo de la Ciudad de México y su ejercicio "por medio de los poderes legislativo, ejecutivo,

judicial y ciudadano popular o comunitario". El *poder popular ciudadano* se ejercería "por una fiscalía anticorrupción, cuyo titular será electo por voto directo de los ciudadanos, y mediante instituciones de democracia directa como son la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito, la revocación del mandato y las acciones ciudadanas". Y estableceríamos que los grandes temas de interés de la ciudad fueran "sometidos a consulta, particularmente, los proyectos de desarrollo urbano de alto impacto". Asimismo, promoveríamos normas para el combate a la corrupción, con "transparencia, fiscalización y auditorías ciudadanas"; así como la destitución de gobernantes y legisladores corruptos y la incautación de "los bienes producto de sus actos de corrupción"; la prohibición de "los bonos, sobresueldos y privilegios", así como la venta, compra o herencia de los cargos públicos.

Para la integración de los poderes estatales locales, los constituyentes de Morena propondríamos que el poder legislativo se formara "con cuarenta diputados de elección popular, veinte por el sistema de mayoría relativa y veinte por representación proporcional"; y que el poder judicial se integrara por un Consejo de la Judicatura y por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad. Este último, sería "presidido por uno de sus magistrados, electo por el voto de jueces y magistrados". Su gestión tendría "una duración de un año y no habrá reelección". El presidente del Consejo de la Judicatura sería "electo por el voto directo de la ciudadanía".

Por último, asumimos la exigencia de que el texto final de la Constitución de la Ciudad de México se sometiera a "la aprobación directa del pueblo mediante referéndum", por dos razones: por "convicción democrática", y por la afectación a la voluntad popular por la imposición de 40 diputados no electos. En suma, nuestro compromiso era promover una Constitución democrática, participativa y popular; con una visión del derecho y de los derechos opuesta al neoliberalismo.

3. El Proceso constituyente

Cabe recordar que nuestro encargo de diputados constituyentes era honorífico, por lo que no percibimos remuneración alguna.

No obstante la sobrerrepresentación de los partidos neoliberales en la Constituyente, no lograron imponer su posición en gran parte de los temas sustantivos. Los diputados del PRI y PAN trataban de obstaculizar nuestras propuestas en materia de derechos y libertades, aduciendo que nos excedíamos y no nos ajustábamos a la letra de la Constitución Federal. Querían que repitiéramos textualmente lo que ésta dice, oponiéndose a que pudiéramos hacer una interpretación progresiva de los derechos, así como una ampliación del contenido de los mismos y acoger las medidas para asegurarlos. Por nuestra parte, sostuvimos que podíamos hacerlo sin contravenir la Carta Magna, además de que la reforma de 2011 al artículo 1o. constitucional en materia de derechos humanos permitía una interpretación amplia y progresiva de los derechos; al igual que la reforma política de la capital que ordenaba explícitamente lo anterior al disponer que "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".¹⁷ Por tanto, afirmamos que de no hacerlo iríamos en contra de la Constitución Federal. Invitamos a los recalcitrantes a ampliar la mira, a asumir una visión progresiva de los derechos que tanto urgía y reclamaba la ciudad y el país.

Nuestras propuestas eran avanzadas y progresistas. En ningún momento nos planteamos aminorarlas. Rechazamos el supuesto de que si atenuábamos nuestras iniciativas y posiciones era más fácil que pasaran o fueran aceptadas por

¹⁷ Artículo 122, apartado A, fracción I, de la Constitución Federal.

la derecha. Sostuvimos nuestra posición con argumentos e ideas. Quizá esta disposición de los morenistas ayudó a que la Constitución resultara de vanguardia, como la han calificado muchos analistas. También favoreció, y mucho, la presencia de ciudadanos y de movimientos sociales en las discusiones de las comisiones de la Constituyente, la trasmisión de los debates del pleno por la televisión del Congreso, y la presencia de organizaciones sociales fuera del recinto. El Parlamento Abierto que operó en la Asamblea Constituyente fue una innovación en el país, así como nuestra exigencia de modificar las prácticas (los usos y costumbres) antidemocráticas parlamentarias en nuestro país. Rechazamos los arreglos en lo "obscurito"; exigíamos transparencia, y actuar en beneficio del pueblo y en diálogo con la sociedad.

En el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente, elaborado por una Comisión redactora, integrada por constituyentes de todas las fracciones políticas y aprobado en la sesión del Pleno el 30 de septiembre de 2016, se asentó que "la Asamblea Constituyente expresa la soberanía del pueblo y ejercerá en forma exclusiva todas las funciones del Poder Constituyente para la Ciudad de México". El artículo 2 establece que la Constituyente "Se regirá bajo los principios de transparencia, máxima publicidad, acceso a la información, parlamento abierto y el derecho de la ciudadanía, representantes de instituciones y organizaciones sociales, de ser recibidos y escuchados en las Comisiones para dar a conocer sus propuestas en torno a la redacción de la Constitución Política de la Ciudad de México."¹⁸ Los ciudadanos tenían derecho a presentar iniciativas a la Asamblea Constituyente.

El Reglamento establece la integración de ocho Comisiones de dictámenes.¹⁹ Los diputados constituyentes teníamos derecho a participar en dos comisiones

¹⁸ Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, *Gaceta Parlamentaria*, Número 6-III, 30 de septiembre de 2016.

¹⁹ Las Comisiones fueron las siguientes: "i) Comisión de Principios Generales, que se dividirá en las siguientes secciones: a) Principios generales; b) Pacto fiscal; c) Estatuto de capitalidad; d) Estabilidad y refor-

con voz y voto, y asistir con voz pero sin voto a las reuniones de las comisiones de las que no formábamos parte. Participé como miembro pleno, con voz y voto, en las comisiones de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes y en la de Ciudadanía, Ejercicio Democrático y Régimen de Gobierno.

Elegí participar activamente en esas comisiones porque, en el primer caso, nos planteamos como meta fundamental garantizar en la Constitución de la Ciudad de México la autonomía de los pueblos originarios, en el entendido de que la autonomía es el medio para garantizar que los pueblos puedan ejercer todos sus derechos: políticos, sociales, económicos, culturales, jurídicos, territoriales, medioambientales, etcétera. La autonomía es un reclamo de los pueblos originarios, y la Constituyente era la oportunidad de hacerla realidad, aunque sabíamos las dificultades a las que nos enfrentábamos.

En la segunda Comisión, los morenistas teníamos el propósito de promover en la Constitución una noción de ciudadanía incluyente y pluriétnica; así como un enfoque de democracia que englobara las formas participativa y comunitaria junto con la representativa, estableciendo un equilibrio entre las tres formas de democracia. Lo que implicaba trascender la visión predominante del ejercicio de la democracia reducida al voto ciudadano de los representantes y gobernantes, además de que ésta es deformada por el fraude electoral y la compra de votos. Por tanto, había el reto de romper con el fraude; ampliar la noción de ciudadanía; garantizar el ejercicio de la democracia representativa, participativa y comunitaria, así como instituir una nueva forma de gobierno en la ciudad.

mabilidad constitucional; y e) Régimen transitorio. ii. Comisión de Carta de Derechos; iii. Comisión de Desarrollo Sostenible y Planeación Democrática; iv. Comisión de Ciudadanía, Ejercicio Democrático y Régimen de Gobierno; v. Comisión de Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales Autónomos; vi. Comisión de Alcaldías; vii. Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes; y viii. Comisión de Buen Gobierno, Combate a la Corrupción y Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos." Artículo 22.1 del Reglamento.

Para la primera comisión, elaboré y presenté en el pleno de la Asamblea Constituyente dos iniciativas que fueron turnadas a la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes. En una de las iniciativas establecía el régimen de autonomía de los pueblos y barrios originarios; sus derechos sobre tierras, territorios y recursos naturales (en especial de los que aún conservan la propiedad ejidal y comunal); y la instauración de una nueva relación entre lo urbano y lo rural-ambiental de la ciudad.²⁰ La otra iniciativa que elaboré, presenté y se turnó a esta Comisión era sobre los derechos colectivos e individuales de las comunidades indígenas residentes.²¹ En una tercera iniciativa que presenté y que fue turnada a la Comisión de principios generales, establecía la creación de un cuarto nivel de gobierno para el ejercicio de la autonomía de los pueblos.

Como se sabe, a raíz del levantamiento zapatista y de la firma de los Acuerdos de San Andrés el tema de la autonomía adquirió un carácter central, y se incluyó como un derecho de los pueblos indígenas en la reforma de la Constitución Federal en 2001. Esta reforma fue la base constitucional para sustentar nuestra iniciativa de creación de un régimen de autonomía en la Carta Magna de la Ciudad de México. En la iniciativa argumenté que el artículo 2, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos "reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía"; y, agrega que, "El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía

²⁰ Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan, los artículos 63 y 64 del proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México propuesta por el Jefe de Gobierno, en materia de Pueblos, Comunidades y Barrios Originarios; y Comunidades Indígenas Residentes. Suscrita por la Diputada Constituyente María del Consuelo Sánchez Rodríguez, presentada el 28 de octubre de 2016.

²¹ Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, Iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifica y adiciona el artículo 65 del proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México propuesta por el Jefe de Gobierno, en materia de Comunidades Indígenas Residentes. Suscrita por la Diputada Constituyente María del Consuelo Sánchez Rodríguez, presentada el 28 de octubre de 2016.

que asegure la unidad nacional". El asunto es que no instituye el régimen para el ejercicio de la autonomía; en su lugar, transfiere a las constituciones y leyes de las entidades federativas determinar "las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad".²²

Por tanto, correspondía a la Asamblea Constituyentes establecer las características de libre determinación y autonomía de los pueblos originarios, lo cual implicaba, como señalé en la iniciativa, disponer en la Constitución de la Ciudad de México las bases, los principios, los instrumentos y las normas para la instauración y funcionamiento de la autonomía –entendiendo por autonomía la forma concreta de ejercicio del derecho a la libre determinación–, de modo que los pueblos puedan ejercer efectivamente este derecho.

Por consiguiente, nuestra iniciativa establecía los dispositivos o "características" esenciales para la instauración del régimen de autonomía, como se exponen a continuación, de manera resumida.

- a. *Principios*. Se asienta el derecho de los pueblos originarios a la libre determinación, y el ejercicio de este derecho "en un marco jurídico de autonomía dentro de la organización político y administrativa de la Ciudad de México". Y fija los principios en los que se funda la autonomía: fortalecer la unidad de la Ciudad de México en la diversidad; la "igualdad en la pluralidad, la participación democrática, el reconocimiento y

²² Esta disposición dejaba a los poderes locales el desenlace del derecho a la autonomía, entre otros inconvenientes que postergaban y dificultaban la puesta en marcha de tan anhelado derecho. Como se sabe, las organizaciones indígenas del país y el EZLN se inconformaron con el procedimiento y el contenido de la reforma, aduciendo que incumplía los Acuerdos de San Andrés firmados por el Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Exigían la revisión de la reforma constitucional, argumentando que ésta se había aprobado sin su consentimiento, violentando su derecho a la consulta asentado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989) y ratificado por el Estado mexicano en 1990.

respeto de la diversidad cultural, la convivencia intercultural y el buen vivir de todos y de todas".

- b. *El ámbito territorial*. "Se instituye ámbitos territoriales con facultades de autogobierno en aquellas porciones de la Ciudad de México en las que se encuentran asentados los pueblos/barrios originarios". La demarcación de estos territorios "se basará en las características históricas, culturales, sociales e identitarias, y en la voluntad expresada en asambleas o en consulta".

"Se reconoce a los distintos ámbitos territoriales de los pueblos y barrios originarios como sujetos y entidades de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio propio y formas autónomas de organización política y administrativa".

- c. *Autogobierno*. Cada ámbito territorial que se constituya "tendrá un gobierno interno, que se formará y ejercerá de acuerdo con sus propias normas, instituciones, autoridades, formas de organización interna y de elección de autoridades, y con las facultades y competencias que le serán conferidas por la Constitución y la ley correspondiente. En todos los casos, la forma de gobierno en los ámbitos territoriales de los pueblos y barrios originarios será incluyente, democrática, participativa y comunitaria, garantizando la participación igualitaria de las mujeres". "Los gobiernos, autoridades y representantes de los pueblos y barrios serán elegidos de acuerdo con sus propios sistemas normativos y procedimientos, y son reconocidos en el ejercicio de sus funciones por las autoridades de la Ciudad de México".
- d. *Facultades y competencias*. Se confiere "a los ámbitos territoriales de los pueblos y barrios originarios competencias y facultades en materia política, administrativa, económica, social, cultural, educativa, judicial, de manejo de recursos y medio ambiente".

En la iniciativa se enlista un conjunto de competencias (ordenadas en dieciocho numerales) de los ámbitos territoriales de los pueblos-barrios, como la función normativa de carácter estatutario; la aplicación de sus

sistemas normativos en la regulación de sus territorios y en la solución de conflictos interno; la organización de las consultas; la elaboración, ejecución y vigilancia de los programas de salud, educación, vivienda y actividades económicas dentro de su territorio, en coordinación con las autoridades de la ciudad; así como en la protección del medio ambiente, la restauración y el manejo forestal, lacustre, acuífero y de la flora y fauna silvestre; el control de sus conocimientos y bienes naturales (plantas medicinales, semillas); el patrimonio histórico, arquitectónico, cultural, simbólico, sacro, artístico, artesanal y lingüístico; la administración de sus bienes y espacios comunitarios. Se deja abierta la posibilidad de que la ley correspondiente y otros ordenamientos aplicables adicionen más competencias.

Las competencias asentadas en la iniciativa permiten a los pueblos manejar por sí mismos los asuntos que son de su particular importancia y asegurar su participación en la toma de decisiones de la Ciudad de México en cuestiones que son cruciales para la supervivencia de sus sistemas socioculturales y de sus territorios. Muchas de las competencias requieren de la coordinación de los pueblos/barrios con las autoridades de la ciudad, para lo cual se establece la creación de "una instancia institucional de coordinación de los tres niveles de gobierno de la Ciudad: el gobierno de la ciudad, de las alcaldías y de los territorios autónomos de los pueblos y barrios".

- e. *Presupuesto*. Se ordena la asignación de partidas presupuestarias a los ámbitos territoriales de los pueblos/barrios originarios, imprescindible "para garantizar el ejercicio de sus competencias y facultades, y enmendar las desigualdades socioeconómicas y socioculturales". Se asienta que el "Congreso de la Ciudad de México asignará los fondos fiscales que serán transferidos a los pueblos y barrios originarios", y se destinarán al bienestar comunitario, la producción agroecológica, la conservación ecológica, etcétera. En suma, se trata de que puedan manejar, en tanto pueblos—y sin la intermediación de las alcaldías—, los recursos propios

y acceder a los fondos y el presupuesto público en ejercicio de un sistema cooperativo y solidario, imprescindibles para que sus órganos y autoridades realicen las tareas de gobierno, administración y justicia que el propio orden legal les asigna.

Plantea que "el 1.5 % del presupuesto general de la Ciudad de México se destinará a la salvaguarda del área de conservación ecológica" de la entidad, y transferir a los pueblos asentados en el suelo de conservación ecológica "recursos para el resguardo y restauración de las áreas naturales existentes en sus ámbitos territoriales".

- f. *Representación en el Congreso local.* La autonomía comprende también la participación de los pueblos en las instancias u órganos de decisión de la Ciudad de México. La autonomía no es ensimismamiento, aislamiento o autarquía, sino búsqueda de participación plena en la vida de la Ciudad de México. Por tanto, nuestra iniciativa establece: "Para garantizar la representación política de los pueblos originarios en la legislatura de la Ciudad de México se crea una circunscripción electoral especial. La ley definirá dicha circunscripción".

En los apartados C y D de la iniciativa se ordenan los derechos de los pueblos sobre sus tierras, territorios y recursos naturales y las bases para una nueva relación entre los espacios y los modos de vida urbano, rural y ecológico de la Ciudad de México.

Nuestra iniciativa contrastaba con la visión de otros constituyentes de la Comisión, quienes consideraban que bastaba con disponer un catálogo de derechos, sin la configuración de un régimen de autonomía. Los constituyentes de los partidos del PRD, PRI y PAN se oponían a darle concreción al derecho a la autonomía; incluso dos constituyentes del PRD recurrieron al procedimiento de la reserva con la que pretendían eliminar todas las disposiciones de nuestra iniciativa sobre autonomía y derechos territoriales arriba indicada, pero no lo lograron. Luego trataron de evadir la discusión sobre autonomía. Al final, tuvieron

que acceder a debatir el asunto, ya que la mayoría de los constituyentes de Morena no aprobaríamos el dictamen de la Comisión si éste no incluía el régimen de autonomía y garantía de los derechos territoriales.

La discusión se centró en las normas mínimas sobre territorio, autogobierno, competencias y presupuesto. Los constituyentes oponentes decían que no estaban de acuerdo con introducir el territorio en las disposiciones sobre autonomía. Les argumentaba que era absurdo dejar fuera el territorio, pues la autonomía implica la ordenación de un ámbito territorial con jurisdicción propia, en el que los pueblos puedan realizar sus derechos sociopolíticos, culturales, económicos, así como las instituciones correspondientes. Por tanto, les decía, "si no se dispone de un territorio, no hay posibilidad de ejercer la autonomía, con lo cual se estaría anulando este derecho. Terminaron admitiendo la inclusión del territorio como una característica de la autonomía.

Igualmente se oponían a que se instituyera en la Constitución local que los pueblos pudieran disponer de un órgano de gobierno propio u autogobierno. Les replicaba: "la autonomía por definición es autogobierno", y "si no se reconoce el autogobierno, no se está reconociendo la autonomía". Por tanto, agregaba, "asentar que los pueblos tienen derecho a la autonomía, pero no se reconoce el autogobierno, es una tomadura de pelo". Acabaron admitiendo, pero en lugar del término "gobierno propio" se estableció "las formas de organización político administrativas que los pueblos se den", que en el fondo es lo mismo.

También se negaban a reconocer que la autonomía comprendiera mínimamente que los pueblos originarios pudieran adquirir las competencias y facultades que les permitieran asegurar los derechos de sus miembros y colectividad, así como recuperar, enriquecer y aun cambiar, en lo que consideraran necesario, sus complejos socioculturales. Al fin aceptaron el tema de las competencias, pero pretendían que se dejara a la ley secundaria su definición. Dijimos que no, pues, como muestra la experiencia, por lo general en las leyes se intenta reducir el

alcance de los derechos establecidos en la Constitución. Por tanto, insistimos en dejar asentado en la Carta Magna local la lista de las competencias, de forma que su sustancia no quedara al arbitrio de la legislación adjetiva. Finalmente, logramos que quedara en el dictamen de la Comisión la mayoría de las facultades establecidas en nuestra iniciativa.

Así, después de una ardua batalla, difícil de detallar en este espacio, conseguimos que en el Dictamen de la Comisión quedara lo fundamental del régimen de autonomía de los pueblos y barrios originarios. Una vez que todos los constituyentes de la Comisión aprobamos el dictamen, éste se sometió a consulta a los pueblos y comunidades. Luego de concluida la consulta (que arrojó más de 900 actas de asambleas comunitarias, de las cuales el 96 por ciento dio su consentimiento), el dictamen consultado se presentó en el Pleno de la Asamblea Constituyente, donde se aprobó por unanimidad. Ningún otro dictamen obtuvo tal beneplácito. Esto se explica, en gran medida, porque previamente habíamos logrado que se admitiera el carácter vinculatorio de la consulta; esto es que una vez que los pueblos y comunidades hubieran dado su aprobación y consentimiento al Dictamen de la Comisión, éste no podría ser modificado por los constituyentes en el pleno.

La Constitución de la Ciudad de México,²³ aprobada por el Pleno de la Asamblea Constituyente el 31 de enero de 2017, reconoce la naturaleza intercultural, plurilingüe, pluriétnica y pluricultural de la ciudad; así como las distintas situaciones de los indígenas en la ciudad y los derechos que corresponden tanto a los pueblos/barrios originarios como a las comunidades indígenas residentes y a la población indígena en tránsito o por periodos laborales en la ciudad. Se buscó que la diversidad étnica de la ciudad se reflejara en todo el texto constitucional, de manera transversal, por lo que hay disposiciones referidas a estos grupos

²³ Constitución Política de la Ciudad de México, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 5 de febrero de 2017.

socioculturales en un gran número de artículos; además, incluye un capítulo exclusivo a los derechos colectivos e individuales de los pueblos y comunidades. Este es el capítulo VII *Ciudad pluricultural*, acomodado en el Título Quinto "De la Distribución del Poder". Esta colocación es clave, especialmente por lo que respecta a la distribución de poder que implica la autonomía. Dicho capítulo comprende los artículos 57, 58 y 59.²⁴ Se trata, por cierto, del capítulo dictaminado por la Comisión en comento.

En el artículo 59 se establece el derecho a la libre determinación de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes;²⁵ y reconoce a unos y otros "el carácter de sujetos colectivos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio".²⁶ Esto último es un avance sustancial respecto del artículo 2 de la Constitución Federal, pues en ésta se reconoce a las *comunidades* como entidades de *interés público*, lo cual contraviene los Acuerdos de San Andrés, en donde se les reconoce como entidades de *derecho público*. La Constitución de la Ciudad se ajusta a dichos acuerdos, pero va más allá al incluir a los pueblos, y no solo a las comunidades, como sujetos colectivos de derecho público, además les asigna personalidad jurídica y patrimonio propio.

Más aún, en los apartados B del artículo 59 de la Constitución de la CDMX se establecen las normas para el funcionamiento del régimen de autonomía, como las siguientes.

²⁴ Cabe señalar que se modificó el orden de los artículos respecto del proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México presentado por el Jefe de Gobierno.

²⁵ El texto de la Constitución de la ciudad dice: "Los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes tienen derecho a la libre determinación. En virtud de este derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural."

²⁶ El artículo 58 de la Constitución de la CDMX reconoce dos categorías básicas de sujetos de derecho: los pueblos indígenas originarios y las comunidades indígenas residentes; establece la autoadscripción como criterio fundamental para determinar a los sujetos que se aplicarán las disposiciones constitucionales sobre pueblos, barrios y comunidades. En el artículo 59 establece normas diferenciadas acerca de las características de la libre determinación y autonomía de uno y otro sujeto de derecho. Por razones de espacio, en este trabajo solamente examinamos las características de la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas originarios.

- a) *Territorio*. Se asienta que la autonomía "se ejercerá en los *territorios* en los que se encuentran asentados los pueblos y barrios originarios, en las demarcaciones basadas en sus características históricas, culturales, sociales e identitarias".
- b) *Órgano político administrativo*. Los pueblos y barrios originarios definirán sus propias *formas de organización político administrativa*. "Las formas de organización político administrativa, incluyendo a las autoridades tradicionales y representantes de los pueblos y barrios originarios, serán elegidos de acuerdo con sus propios sistemas normativos y procedimientos, y son reconocidos en el ejercicio de sus funciones por las autoridades de la ciudad de México". Se entiende que cada demarcación territorial –que se constituya para el ejercicio de la autonomía– tendrá un *órgano político administrativo*, el cual se configurará de acuerdo con las instituciones, normas, autoridades y formas de organización interna de los pueblos.
- c) *Facultades y competencias*.²⁷ La Constitución de la CDMX dispone que en "sus territorios y para su régimen interno los pueblos y barrios originarios tienen competencias y facultades en materia política, administrativa, económica, social, cultural, educativa, judicial, de manejo de recursos y medio ambiente". Y establece una lista de competencias sobre distintas materias (artículo 59. B. 8, del I al XIV).
- d) *Presupuesto*. La constitución de la CDMX asienta que las autoridades de la ciudad "establecerán las partidas presupuestales específicas destinadas al cumplimiento de sus derechos, así como los mecanismos de coordinación, conforme a la ley en la materia" (Artículo 59.B.4).

²⁷ El tema de las competencias y facultades es una cuestión medular de la autonomía, ya que es lo que da existencia a la autonomía y determina que los pueblos puedan efectivamente ejercer sus derechos de forma integral. Se trata de facultades que capacitan a los pueblos a decidir por sí mismos los asuntos que son de su particular atención; para asegurar su participación en la toma de decisiones de la Ciudad de México en cuestiones que son cruciales para la supervivencia de sus sistemas socioculturales y de sus territorios, y para que sean parte activa de la vida política, económica y cultural de la ciudad.

En el mismo artículo se establecen otros importantes derechos colectivos e individuales de los pueblos y barrios originarios y de las comunidades indígenas residentes: Derechos de participación política; Derechos de comunicación; Derechos culturales; Derecho al desarrollo propio; Derecho a la educación; Derecho a la salud; Derecho de acceso a la justicia; Derecho a la tierra, al territorio y a los recursos naturales.²⁸

Todo lo anterior obliga a la construcción de nuevas relaciones entre los pueblos y el Gobierno de la Ciudad de México, basadas en la coordinación, el respeto y la colaboración, y a crear un modelo alternativo de gobierno, fundado en la pluralidad y diversidad étnica.

La Constitución de la Ciudad de México es el primer ordenamiento jurídico del país que instituye un régimen de autonomía para los pueblos, y, por ello, es colocada entre las más avanzadas en el tema. Cabe señalar que las leyes que se han aprobado en las legislaturas de las entidades federativas de México, incluyendo la de Oaxaca,²⁹ repiten casi textualmente lo que dice la Constitución Federal, con algunas variaciones y agregados importantes; pero en cualquier caso, omiten las características o los elementos constitutivos de la autonomía, por lo cual los pueblos continúan sin poder ejercer su derecho constitucional a la libre determinación y autonomía. Además de que las leyes o reformas en la materia no fueron consultadas a los pueblos.

²⁸ La participación de los pueblos en la toma de decisiones de la Ciudad de México se garantiza mediante la autonomía (por ejemplo, se establece como facultades de los pueblos y barrios participar "en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de la Ciudad de México" y "concurrir con el Ejecutivo de la Ciudad de México en la elaboración de los planes de salud, educación, vivienda y demás acciones económicas y sociales de su competencia, así como en la ejecución y vigilancia colectiva de su cumplimiento"); en la integración de los pueblos y comunidades en los órganos consultivos y de gobierno de la ciudad, así como el acceso a cargos de representación popular en el congreso de la ciudad.

²⁹ Lo más destacado de la ley de Oaxaca es que los indígenas puedan elegir a sus autoridades municipales mediante sus usos y costumbres, sin tener que pasar por un partido político.

La consulta llevada a cabo por la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes fue otra innovación de la Asamblea Constituyente. El reglamento de la Constituyente señalaba que esta Comisión tendría "como responsabilidad desahogar las consultas con los pueblos y comunidades indígenas y barrios originarios que determina la normatividad internacional" (Artículo 22, fracción 8 del Reglamento). Los constituyentes de la Comisión diseñamos la metodología de la consulta conforme con el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la ONU sobre derechos de los pueblos indígenas.

El diseño nos llevó mucho tiempo de debate, pues los constituyentes del PRD y de los otros partidos querían que la consulta la hicieran organismos del gobierno de la Ciudad de México. Nos opusimos por varias razones; entre otras, porque, en primer lugar, correspondía a los constituyentes de la Comisión "desahogar las consultas", como decía el reglamento; segundo, el dictamen que se sometería a consulta era producto de los trabajos de la Comisión y siendo fieles a los principios de la consulta (debe ser libre, informada, de buena fe, previa, basada en diálogo) nos obligaba a hacerla directamente a los pueblos y comunidades, sin la intromisión de personas externas al proceso constituyente. Ante la insistencia de aquéllos que querían que la consulta fuera realizada por órganos externos a la Constituyente, les dije que eso violentaba la soberanía de la Constituyente y lo que correspondía al gobierno de la ciudad era hacer las consultas a los pueblos sobre las obras y megaproyectos que se estaban haciendo en sus territorios sin su consentimiento.

Finalmente, los constituyentes de la Comisión nos encargamos de efectuar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas sobre el capítulo Ciudad pluricultural, que había sido encomendada a esta Comisión. También logramos el acuerdo –no sin dificultades– de que los resultados de la consulta fueran vinculantes para la Asamblea Constituyente, como ya se dijo.

La relatora especial de la Organización de las Naciones Unidas sobre pueblos indígenas destacó los logros obtenidos en la Constitución de la Ciudad de México

en materia de reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, así como de las garantías para su consecución. Subrayó que es la primera Carta Magna en el mundo que incorpora en su texto la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas como un instrumento de observancia obligatoria.³⁰ Recomendó al gobierno mexicano y de otros países a replicar la Constitución de la Ciudad de México.

Por último, los constituyentes de Morena insistimos en que luego de aprobada la Constitución de la Ciudad de México se sometiera a referéndum de los capitalinos. A lo que siempre se opusieron los constituyentes de los demás partidos.

Bibliografía

ÁLVAREZ Conde, Enrique, *Las Comunidades Autónomas*, Editorial Nacional, Madrid, 1980.

DÍAZ-POLANCO, Héctor, *La autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indígenas*, Siglo XXI Editores, México, 1991.

MORENA, Grupo Parlamentario Asamblea Constituyente Ciudad de México, *Agenda constitucional de Morena para la Ciudad*, Documento de trabajo, 12 de septiembre de 2016.

MORENA, *Sentimientos de la Ciudad*, Ciudad de México, 29 de agosto de 2016. http://www.aldfmorena.org/uploads/6/6/7/0/66702859/sentimientos_de_la_ciudad_ok.pdf.

³⁰ En efecto, en el artículo 57 de la Constitución de la CDMX, asienta que son de observancia obligatoria en la Ciudad de México la Constitución Federal, la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, y otros instrumentos jurídicos internacionales de los que México es parte.

"Morena informará sobre relevancia de constitución", *La Jornada*, domingo 28 de febrero de 2016.

NOGUEIRA Alcalá, Humberto, "Consideraciones sobre poder constituyente y reforma de la constitución en la teoría y la práctica constitucional", en *Ius et Praxis*, vol. 5, núm. 1, Talca, 2009.

NOGUEIRA Alcalá, Humberto, "Poder constituyente, reforma de la Constitución y control jurisdiccional de constitucionalidad", en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, IJ-UNAM, vol. 36, núm. C, enero-junio 2017.

RABELL García, Enrique, "La reforma política de la Ciudad de México", en *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm., 36, enero-junio 2017.

Legislación

Constitución Política de la Ciudad de México, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, Vigésima época, No. 1, 5 de febrero de 2017.

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

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Publicado en la Primera Sección del *Diario Oficial de la Federación*, martes 26 de julio de 1994.

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifican y adicionan los artículos 63 y 64 del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, en materia de pueblos, comunidades y barrios originarios; y comunidades indígenas

residentes, a cargo de la constituyente María Consuelo Sánchez Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Morena, *Gaceta Parlamentaria*, Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, Número 23-I, viernes 28 de Octubre de 2016.

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifica y adiciona el artículo 65 del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, en materia de comunidades indígenas residentes, a cargo de la constituyente María Consuelo Sánchez Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Morena, *Gaceta Parlamentaria*, Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, Número 23-I, viernes 28 de Octubre de 2016.

Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se modifican y sustituyen diversos artículos del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México en materia de creación de un cuarto nivel de gobierno, a cargo de la constituyente María del Consuelo Sánchez Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Morena, *Gaceta Parlamentaria*, Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, Número 26-VII, jueves 3 de noviembre de 2016.

Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, *Gaceta Parlamentaria*, Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, Número 6-III, 30 de septiembre de 2016.

LAS BATALLAS PERDIDAS: MI PARTICIPACIÓN EN LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Jaime Cárdenas Gracia*

1. Introducción

Durante mi participación como diputado en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México asistí a hechos venturosos para la vida democrática de la Ciudad, pero también a otros que estimo batallas perdidas porque pudiendo haber aprobado una Constitución local de fuerte compromiso con los derechos humanos, sus garantías y los procedimientos democráticos, la Asamblea Constituyente se decantó por una Constitución aceptable pero no óptima.¹

Como suele suceder en nuestra vida institucional nos conformamos con reglas y principios que parecen en primera instancia correctos pero que nunca están a la altura de nuestras circunstancias históricas ni tampoco son coincidentes con

* Doctor en Derecho e Investigador Nacional nivel 3 e investigador del IJ-UNAM.

¹ Gran parte de estos puntos de vista los desarrollo con más profundidad en Jaime Cárdenas Gracia, *La Constitución de la Ciudad de México. Análisis crítico*, UNAM-IBD del Senado de la República, México, 2017.

reclamos ciudadanos de amplios sectores. Sin mayor reflexión solemos entender que la construcción del Estado de derecho y la democracia implica un largo proceso histórico difícil de materializar en un solo evento.

Este punto de vista tan compartido en la vida social y política de la nación lo rechazo respecto a la trascendencia histórica, política y jurídica de un proceso constituyente y de la elaboración de una Constitución. La aprobación de una Constitución es parte de un momento excepcional en la vida social que debería entrañar transformaciones profundas a la vida social, económica y política de una comunidad, a pesar de que ésta dependa de la estructura federal de un Estado como el mexicano.

La teoría del poder constituyente ha tendido muy distintas explicaciones. Una de las primeras de carácter moderno, fue la contractualista. El origen del Estado y del Derecho es un pacto: la comunidad decide organizarse institucional y jurídicamente desde la libertad, sin vínculos sacramentales o derivados del poder de un sólo hombre. En los Estados Unidos, el poder constituyente fue el resultado de acuerdos y negociaciones para distribuir el poder al interior de la comunidad².

Una segunda explicación sobre el poder constituyente, es la francesa surgida a partir de 1789, de carácter revolucionario, en donde las ideas relevantes no son las del pacto o contrato sino las de creación del Estado por un acto revolucionario y de la ruptura con el poder establecido, además de insistir en el carácter ilimitado y absoluto del poder de transformación. El titular de la soberanía y por consiguiente del poder constituyente es el pueblo, el que tiene el derecho inalienable de modificar y alterar la estructura del Estado, puede hacerlo "...como quiera, sin restricciones, libre de todo respeto a organizaciones pretéritas, con

² Jon Elster, *Ulises desatado. Estudios sobre racionalidad, precompromiso y restricciones*, Gedisa, Barcelona, 2002.

una amplia y discrecional potestad para elegir el régimen político a implantar..."³ El poder del constituyente surge de una fuerza revolucionaria que se impone a un poder establecido, esa fuerza es absoluta e ilimitada, "...el poder constituyente todo lo puede...no se encuentra de antemano sometido a ninguna Constitución... y para ejercer su función ha de verse libre de toda forma y de control, salvo los que el mismo le pluguiera adoptar".⁴ El poder constituyente es "absolutización de los valores políticos, es un puro deber ser, es empezar de nuevo, es elisión del pasado y reducción de un futuro al presente, es inicialmente aceleración histórica imprevista y sucesivamente retención del movimiento, es expresión de un solo sujeto político, individualizado e incondicionado y por esto soberano".⁵

Una tercera explicación sobre el poder constituyente lo entiende, no sólo como el pacto o el contrato o, exclusivamente, como el acto revolucionario de transformación, sino como un proceso de legitimación democrática.⁶ Teorías contemporáneas alemanas como la de Häberle o Ernest Wolfgang Böckenförde así lo comprenden.⁷ Las Constituciones no derivan del mero factum de su nacimiento, sino de una magnitud que la precede y que aparece como un poder o autoridad especial que no es otra cosa que el poder constituyente. El poder constituyente rebasa el ámbito del Derecho y tiene que ver sobre todo con la fundamentación y la legitimación de su poder, aunque para ellos es obvio que el fundamento del

³ Jorge Reinaldo Vanossi, *Estudios de teoría constitucional*, UNAM, México, 2002, p. 243.

⁴ Emmanuel Sieyès, *¿Qué es el Tercer Estado?*, Alianza Editorial, Madrid, 1994.

⁵ Gustavo Zagrebelsky, "Storia e Costituzione", en *Il Futuro della Costituzione*, Torino, Einaudi, 1996, p. 42.

⁶ En una posición similar se encuentra el profesor portugués Gomes Canotilho que afirma que una de las características que tiene el pueblo como titular del poder constituyente es la de entenderlo desde su grandeza pluralista formada por individuos, asociaciones, grupos, iglesias, comunidades, personalidades, instituciones, vehículos de intereses, ideas, creencias y valores plurales convergentes y conflictuales. Sólo ese pueblo concebido como comunidad abierta de sujetos constituyentes que pactan y consienten, tiene el poder de disponer y de conformar el orden político-social., J. J. Gomes Canotilho, *Direito constitucional e teoria da Constituição*, Coimbra, Almedina, 1998, pp. 71 y 72.

⁷ Peter Häberle, *El Estado Constitucional*, UNAM, México, 2001, pp. 129-139; Ernst Wolfgang Böckenförde, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Madrid, Trotta, 2000, pp. 159-180. También, *vid.*, José Antonio Estévez Araujo, *La Constitución como proceso y la desobediencia civil*, Trotta, Madrid, 1994, pp. 41-89.

Derecho pertenece también al Derecho. El Derecho está vinculado a datos prejurídicos que lo fundamentan y lo legitiman. Dice Böckenförde que "...como cuestión límite del Derecho constitucional, la pregunta por el poder constituyente puede plantearse desde distintas perspectivas. Si se atiende a un punto de vista genético, la cuestión gira en torno al origen histórico-político de la Constitución, a su aparición y a las fuerzas que participaron en ella. Desde el punto de vista de la teoría del derecho lo que se plantea es la pregunta por el fundamento normativo de la validez de la Constitución, del que deriva la pretensión de tal validez. Si esta pregunta va más allá del terreno formal, entonces se pasa a una perspectiva propia de la filosofía del derecho, la cual se interesa por el fundamento de la validez normativa de la Constitución. Y si la Constitución se entiende, como ocurre hoy en día, como el orden jurídico fundamental de la comunidad, la pregunta se amplía hasta cuestionar el fundamento jurídico (material) del derecho en general".⁸

Como lo dicen autores como Böckenförde, Häberle o Gomes Canotilho, el pueblo tiene un carácter plurisubjetivo capaz de definir, proponer y defender ideas, modelos de organización que serán la base de la Constitución. Es el pueblo una "comunidad abierta de sujetos constituyentes" que pactan para conformar el orden político-jurídico y social. El pueblo no es sólo el de los propietarios, o los de la elite revolucionaria –la vanguardia de la sociedad–, o el pueblo de los electores; el pueblo en sentido político, es el de las mayorías y las minorías, es el pueblo que presupone personas libres e iguales, con capacidad y conciencia ético-política para determinar, mediante el consenso pero también como apunta Negri a través del disenso y la crítica, sus formas de convivencia y su destino⁹.

⁸ Ernst Wolfgang Böckenförde, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, obra citada, p. 161.

⁹ NEGRI, Antonio, *El poder constituyente. Ensayo sobre las alternativas de la modernidad*, Madrid, Libertarias, Prodhufi, 1994.

No existe un solo modelo de poder constituyente, éstos son diversos como lo son las tradiciones históricas particulares y nacionales. En el modelo inglés existe un poder constituyente evolucionista, en donde no existió la pretensión de generar un nuevo orden político, ni tampoco la pretensión de diseñar y planificar de origen, modelos políticos, sino de ir perfeccionando los existentes. En el modelo norteamericano, la finalidad fue la de moderar y restringir el poder más que la de promover y dar prevalencia a un poder democrático ilimitado. El caso francés responde más al modelo de Negri; se buscó durante la revolución francesa, crear una Constitución a través de la destrucción del viejo régimen pero apuntalando a un poder supremo –la nación– que elabora la Constitución. De lo anterior se colige que existen vías distintas de estructuración y de organización del poder constituyente. Lo importante de los distintos modelos de poder constituyente, es que todos ellos, han producido categorías jurídicas fundamentales para el propio poder constituyente y las Constituciones resultantes, conceptos como el de soberanía popular, derechos fundamentales o división de poderes, son herederos en sus significados actuales de los diferentes modelos de poder constituyente.

Desde nuestro punto de vista la Constitución de la Ciudad de México derivó de una Asamblea Constituyente que fue resultado primero de un pacto político –el Pacto por México– y después de una reforma constitucional federal –la de 29 de enero de 2016– pero que a pesar de ello podemos calificarla de originaria, no sólo por razones históricas (dado que antes no hubo ninguna otra Constitución local en lo que hoy es la Ciudad), sino porque quería representar en gran medida la conciencia ética, las aspiraciones sociales y políticas de millones de personas que habitan en su territorio. La Constitución de la Ciudad no debió ser cualquier ordenamiento jurídico, ni era cualquier Constitución estatal derivada de otras previas, ni era una reforma a una Constitución estatal, debió ser una Constitución originaria derivada de una Asamblea Constituyente originaria.

2. La ilegitimidad de origen de la Constitución

El artículo séptimo transitorio de la reforma a la Constitución de la República de 29 de enero de 2016, estableció la integración de la Asamblea Constituyente con 100 diputadas y diputados constituyentes, 40 designados y 60 electos. Los electos se eligieron por el principio de representación proporcional mediante listas de partidos –debiendo respetar el principio de igualdad de género– votadas en una circunscripción plurinominal correspondiente al territorio de la Ciudad. Además, se previeron candidatos independientes, a quienes se exigió, a efectos del registro de la candidatura, requisitos excesivos, como el de reunir firmas equivalentes al 1% de la lista nominal de electores del entonces Distrito Federal –más de 70 mil firmas—. Las diputaciones se asignarían a las fórmulas de candidatos independientes que obtuviesen una votación igual o superior al cociente natural, que sería el que resultara de dividir la votación válida emitida entre 60. En el caso de los partidos se observarían 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 fue 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.

Los partidos políticos no pudieron participar a través de coaliciones. Los requisitos de elegibilidad para los candidatos de los partidos se contemplaron en el séptimo transitorio y consistieron en una mezcla de los requisitos de elegibilidad que se exigen para ser diputado federal y asambleísta local. 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.

Un elemento profundamente criticable –por antidemocrático, elitista y, por reñir con otras normas de la Constitución– de la reforma de 29 de enero de 2016 fue la integración de la Asamblea Constituyente con 40 diputadas y diputados designados. Seis fueron propuestos por el Presidente de la República, otros seis por el Jefe de Gobierno, veintiocho fueron diputados y senadores federales.

El diseño de 60 diputados electos por los ciudadanos y 40 de designación tiene su origen en la noción de Constitución mixta, del mundo antiguo y medioeval. La finalidad de la Constitución mixta como dice Maurizio Fioravanti, es evitar que una fuerza política realice todas sus pretensiones. Se pretendió el equilibrio y la moderación a favor de estamentos y corporaciones –en nuestro caso diríamos de la oligarquía partidista–, pues se limitó lo que desde Bodino se llama soberanía popular¹⁰.

Los cargos representativos y máxime los de las y los diputados constituyentes de la Ciudad debieron ser electos por los ciudadanos. El artículo séptimo de la reforma constitucional de 29 de enero de 2016 atentó tanto contra el principio de soberanía popular como en contra el carácter representativo de la Asamblea Constituyente que se encuentra previsto en la Carta Magna.

La Asamblea Constituyente de la ciudad poseyó un carácter pre democrático. También podemos señalar el carácter elitista del Constituyente. Según Giuseppe Vergottini, un Constituyente de estas características, en donde los gobernantes –partidos políticos– conceden al pueblo un espacio limitado y tutelado de poder en el Constituyente originario, responde a la lógica del Constituyente pre democrático pero no de uno democrático. En el Constituyente democrático, la sociedad establece las condiciones, modalidades y alcances de su Asamblea Constituyente. Vergottini ha explicado algunos casos de "Constituyentes pre democráticos",

¹⁰ Maurizio Fioravanti, *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*, Trotta, Madrid, 2001, p. 71 y ss.

en las Constituciones siguientes: Francesa de 1814, de Baviera y Baden de 1818, española de 1834, piamontesa de 1848, japonesa de 1898 y, etíope de 1931¹¹. En esas Constituciones los ciudadanos estuvieron ausentes o parcialmente presentes, pues no definieron en su totalidad y mediante su voto a su órgano constituyente.

La sobrerrepresentación del PRI y del PRD. El esquema de 40 diputados constituyentes designados fue para sobrerrepresentar al PRI y al PRD, que fueron los partidos que fundamentalmente pactaron la reforma en detrimento de las demás fuerzas políticas y de la sociedad. Conforme a las reglas del Constituyente –del artículo séptimo transitorio del decreto de reformas de 29 de enero de 2016, el PRI obtuvo de inicio la siguiente cantidad de diputados constituyentes–:

4 diputados federales del PRI –de 14– derivados del voto ponderado en la Cámara de Diputados.

6 senadores del PRI –de 14– resultantes del voto ponderado de la Cámara de Senadores.

6 constituyentes que le correspondió designar al Presidente de la República.

De esta suerte el PRI, de entrada, sin participar en elección alguna, contó con 16 diputados constituyentes más los que obtuvo en las urnas. ¿Por qué ese regalo sobrerrepresentador? Porque el PRI, conforme a los resultados electorales de 2015 era la cuarta fuerza política de la ciudad de México, y sin embargo, por disposición del séptimo transitorio de la reforma constitucional federal se le confirió el carácter de fuerza política preponderante a cambio de respaldar el texto de reforma constitucional en el que insistió el PRD.

¹¹ Giuseppe Vergottini, *Derecho constitucional comparado*, Espasa-Calpe, Madrid, 1985, pp. 149 y ss.

El PRI artificialmente estuvo entre las fuerzas políticas de mayor magnitud en el Constituyente de la ciudad, lo que implicó la negación de la realidad político-electoral en la ciudad de México, en donde el PRI hasta antes de la reforma de 2016, no tenía esa representación, según las urnas y la voluntad ciudadana.

El PRD es también una fuerza política que estuvo sobrerrepresentada en el Constituyente de la Ciudad, pues sin ganarlos en las urnas, tuvo de entrada 6 diputados constituyentes designados por el Jefe de Gobierno más los derivados de la representación ponderada que le correspondió en las Cámaras de Diputados y Senadores. Estamos hablando de constituyentes que sobrerrepresentaron antidemocráticamente a ese partido.

La reforma política a la ciudad es cuestionable porque el esquema político que contempló es compatible con el neoliberalismo hegemónico que a nivel mundial prevalece, pues promueve democracias de baja intensidad¹², sin participación fuerte y amplia de los ciudadanos. Se omitió en la reforma constitucional que la Constitución de la ciudad fuese aprobada por los ciudadanos mediante referéndum. La aprobación de la Constitución de la ciudad de México debió requerir de una doble consulta. Una para preguntarles a los ciudadanos si querían la Constitución y, la otra para que la autorizaran en definitiva, una vez que el Constituyente de la ciudad aprobara el texto. Los ciudadanos no tuvieron tampoco la facultad de iniciativa para proponer el texto constitucional, ni tuvieron facultad expresa amplia para intervenir directamente en el proceso de deliberación y discusión de la nueva Constitución. En síntesis, se trató de una reforma que no propuso participación ciudadana en un sentido fuerte en el proceso de discusión y aprobación de la Constitución.

¹² David Harvey, *Breve historia del neoliberalismo*, Akal Editores, Madrid, 2007.

3. Una Constitución sometida

La Asamblea tuvo un débil carácter constituyente, lo que se manifestó al carecer de poder soberano, al menos amplio, para ejercer su función, y jurídicamente fue fundamentalmente un órgano derivado y no originario. La reforma constitucional de 29 de enero de 2016, "amarró" o limitó jurídicamente al Constituyente de la Ciudad en el artículo 122 de la Constitución y en sus transitorios, en contra de toda la teoría jurídica sobre la naturaleza de un Poder Constituyente. El Constituyente de la Ciudad no debió nacer atado por los principios que precisó el Constituyente Permanente, principalmente por el artículo 122 constitucional, porque eso le restó creatividad, libertad y soberanía¹³.

El artículo 122 reformado de la Constitución de la República le fue trazando el camino a la Asamblea Constituyente y le estatuyó: sobre el poder legislativo haz esto, sobre el ejecutivo esto otro, respecto al judicial actúa de esta otra manera y, sobre los órganos constitucionales autónomos adopta este marco jurídico. Es decir, se trató de una Asamblea Constituyente que difícilmente puede reconocerse como tal en la teoría jurídica sobre este género de poder originario.

No obstante, con ánimo de matizar mis afirmaciones, el esquema constitucional que autorizó el Constituyente Permanente para la Ciudad de México, debió haberse entendido como un piso mínimo de obligaciones al Constituyente de la Ciudad –así lo entendimos algunos diputados constituyentes– y no como un máximo que lo limitara o restringiera en exceso, y que le impidiera actuar paradójicamente como poder constituyente para optimizar derechos humanos y principios democráticos.

¹³ Antonio Negri, *El poder constituyente. Ensayos sobre las alternativas de la modernidad*, Libertarias, Prodhufi, Madrid, 1994.

En cuanto a la naturaleza jurídica del régimen jurídico de la Ciudad de México, la propia Constitución de la República reformada le niega el carácter de Estado de la República. La Ciudad de México adquirió una naturaleza "sui generis", no es el antiguo Distrito Federal, no es un Departamento Administrativo como lo fue en su pasado histórico, no es un territorio de la República, es una entidad federativa única en sus características, pues formalmente poseerá autonomía para autodeterminarse, y al mismo tiempo es capital de la República y sede de los Poderes de la Unión.

Las demarcaciones de la ciudad o Alcaldías están lejos del régimen municipal y de las competencias que a los municipios les confiere el artículo 115 de la Constitución. Los Concejos de esas Alcaldías no son exactamente cabildos municipales, y dependió de la Constitución de la Ciudad la cantidad y profundidad de sus competencias, las que pudieron ser más amplias que las aprobadas.

La democratización y la ciudadanización de los futuros poderes no fue garantizada por la reforma constitucional. No hay mandatos claros en el artículo 122 modificado de la Constitución de la República para profundizar en la democratización y ciudadanización de los poderes y órganos de la Ciudad de México.

En cuanto a los derechos humanos, amén de la remisión que hace el artículo 122 de la Constitución al artículo 1o. de la Carta Magna, la reforma constitucional federal no se preocupó por el tema de exigibilidad y justiciabilidad de esos u otros derechos humanos.

A pesar de las anteriores deficiencias del marco jurídico federal, considero que era posible que la Constitución de la Ciudad fuese innovadora. La Constitución de la Ciudad estaba en posibilidad de incluir como valor superior que las autoridades crearían, interpretarían y aplicarían el ordenamiento jurídico, maximizando los Derechos Humanos— su carácter universal, interdependiente, indivisible y progresivo— más los siguientes valores: el carácter social, popular y antineoliberal

de la ciudad; la prohibición de privatizar los espacios de la ciudad; la prohibición de mercantilizar todas las relaciones humanas; el respeto a la dignidad de las personas en todos los ámbitos de la vida, fundamentalmente en sus relaciones socio-económicas; la prohibición de la discriminación en cualquiera de sus formas; el reconocimiento de la democracia electoral, directa, participativa, deliberativa y comunitaria; los derechos de la madre tierra; y amplios derechos colectivos de los pueblos originarios y de otras identidades, incluso derechos a la autonomía territorial.¹⁴

Las Constituciones más avanzadas del planeta comienzan estableciendo sus valores superiores. Su importancia radica en que se trata de decisiones políticas fundamentales que no son susceptibles de reforma constitucional sin consulta o referéndum a la ciudadanía y, que es obligación de todas las autoridades orientarse por esos valores en el ejercicio de sus atribuciones.

Adicionales a los valores superiores, se debieron reconocer nuevos derechos, además de los clásicos derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, entre otros, los siguientes: 1) derechos a la igualdad de oportunidades para todos en la vida; 2) derechos al control colectivo de los recursos de propiedad común; 3) derechos de las nuevas generaciones; 4) derechos más amplios que los previstos en la Constitución de la Ciudad a la migración, al asilo, al refugio y a los desplazados; 5) derechos a concebir los derechos desde el entorno cultural y comunitario; 6) derecho a la renta básica; 7) derechos a la libre experimentación y al acceso de todos y en todo momento a los bienes de la ciencia y la tecnología; 8) derechos de acceso a todos los niveles educativos, principalmente a los superiores –cero rechazados en las instituciones de educación superior–; 9) Derechos a la salud universal de calidad y acceso a los medicamentos gratuitos; 10) Derecho irrestricto de acceso gratuito a internet;

¹⁴ Mario Delgado Carrillo (coord.), *Hacia una Constitución para la Ciudad de México*, UNAM-Senado de la República, México, 2016.

11) Derecho de acceso al agua, al saneamiento y a los servicios sociales sin privatización alguna; 12) Derecho a la consulta obligatoria y vinculante, sin requisitos adicionales, para la realización de megaproyectos u obras públicas y privadas de trascendencia; 13) Prohibición de la gentrificación; y, 14) Nuevos derechos en materia de composición plurinacional de las instituciones locales, entre otros.

Además, no bastaba exclusivamente el reconocimiento más amplio de los Derechos Humanos en la ciudad de México, sino que era imprescindible contar en la Constitución con las garantías sustantivas y procesales profundas para que ese reconocimiento se acercara a la realidad.

4. Su carácter neoliberal

Su impronta neoliberal inicia desde el artículo 1o. numeral 7 de la Constitución de la Ciudad que dispone que: "La sustentabilidad de la Ciudad exige eficiencia en el uso del territorio, así como en la gestión de bienes públicos, infraestructura, servicios y equipamiento. De ello depende su competitividad, productividad y prosperidad". Estimo que se trata de rasgos y principios neoliberales porque la sustentabilidad no se propone para maximizar derechos humanos o garantizar el uso social y en beneficio de todos del territorio, sino de unos cuantos privilegiados, para garantizar principios puramente económicos, desvinculados de lo social, como son la eficiencia, la competitividad, la productividad y la prosperidad, sin que se especifique respecto a la última, para quién será.

El artículo 3o. párrafo 2 inciso a) de la Constitución de la Ciudad, que se refiere a los principios rectores, asume de manera destacada y preponderante al derecho de propiedad privada, y deja a la propiedad social y comunal, en un mero reconocimiento. En esta porción normativa, la Constitución de la Ciudad no se fundamentó en los párrafos primero y tercero del artículo 27 de la Constitución

de la República, los que confieren a la nación la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio, ni se indicó que la nación es la que tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, ni tampoco se basó el precepto en el derecho de la nación para imponer en todo tiempo a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular en beneficio social los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza.

En materia de progresividad de derechos –artículo 5o. A numeral 1 de la Constitución–, el ordenamiento precisa que las autoridades de la Ciudad adoptarán medidas legislativas, administrativas, judiciales, económicas y las que sean necesarias hasta el máximo de recursos públicos que se dispongan, a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos humanos. La norma claramente condiciona la efectividad de los derechos a los recursos con los que cuente la hacienda pública local. El diseño constitucional está pensado para no modificar el status quo, para no alterar el modelo de dominación capitalista que hoy prevalece en la Ciudad, en el país y en el mundo.

La exigibilidad y justiciabilidad de los derechos, que contempla el artículo 5 apartado B de la Constitución, que se realizará a través de la acción de protección efectiva de derechos y el juicio de restitución obligatoria, son instrumentos procesales que serán conocidos por autoridades y respecto a actos u omisiones de las autoridades. En la Ciudad, los particulares –principalmente los poderes fácticos– pueden violar derechos humanos de las personas o de las colectividades, y respecto a esas conductas no caben directamente remedios procesales para reclamar la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos, sobre todo los de carácter social.

En la Constitución de la Ciudad, a pesar de que existieron iniciativas en ese sentido, no se quisieron aceptar como derechos humanos de carácter social a

los programas sociales, que en disposiciones administrativas o en leyes secundarias ya se reconocen en la Ciudad. En mi caso propuse la siguiente redacción:

"Se reconocen en esta Constitución como derechos humanos de carácter social todos los programas sociales existentes en la Ciudad, ya sea que se encuentren contemplados en la ley o en programas sociales, entre otros, los siguientes: el programa para acceder a: la pensión de adultos mayores, la beca de discapacidad, la beca de madres solteras, la beca a estudiantes de bachillerato, los uniformes escolares, los útiles escolares, los microcréditos, el apoyo a unidades habitacionales de interés social, el seguro de desempleo, los comedores comunitarios y públicos, el mejoramiento barrial, el seguro contra la violencia familiar, el apoyo a pueblos originarios y comunidades indígenas, y todos los programas y políticas públicas sociales vinculados a los grupos más vulnerables de la sociedad".¹⁵

La voluntad de la mayor parte de las diputadas y diputados constituyentes implicó rechazar o disminuir los contenidos de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales porque eran costosos. Al inicio de las sesiones del Pleno del Constituyente, los diputados del grupo parlamentario del PAN, pidieron, sin éxito, que el gobierno de la ciudad a través de su secretaría de finanzas elaborará un estudio presupuestal en el que se determinara el costo que iba a tener cada derecho de carácter social. "cuánto iban a costar los derechos". Ese argumento se mantuvo a lo largo de los trabajos de la Asamblea Constituyente y no sólo en las filas del PAN.

Una prueba de cómo se limitaron derechos importantísimos que se contenían en la iniciativa del Jefe de Gobierno, es el relacionado con el derecho a la renta

¹⁵ Iniciativa por mí elaborada el 29 de octubre de 2016.

básica.¹⁶ En el artículo 9o. A numeral 2 de la Constitución de la Ciudad se reconoció el derecho al mínimo vital pero no el de renta básica. La renta básica es un derecho universal, todos tendríamos acceso a él, sin importar nuestra condición social o económica, y, el mínimo vital es un derecho focalizado, que aunque no se desdeña porque atiende a la población más empobrecida, presenta características asistenciales, susceptibles de empleo clientelar y corporativo por los partidos políticos y con fines electorales.

El derecho humano al agua motivó algunos de los debates más encendidos, incluyendo las polémicas al interior de los grupos parlamentarios como fue el caso de MORENA, en donde una buena parte de las diputadas y diputados de ese grupo consideraron que se había logrado evitar la privatización del agua y, otros insistimos que en materia de gestión probablemente así lo era, pero en materia de saneamiento, los procesos permitían la privatización.¹⁷ Las razones de nuestros argumentos, de los que sostenemos que el agua puede ser privatizada, son dos: 1) El artículo 16 B numeral 4 de la Constitución confiere a un organismo público de la Ciudad el servicio público de potabilización, distribución, abasto y drenaje –la norma indica que ese servicio no puede ser privatizado–, sin embargo, todo dependerá de lo que se entienda por privatización, pues no es impensable que ese organismo contrate o concesione a particulares procesos importantes vinculados al agua; y, 2) El saneamiento o tratamiento del agua y su reutilización quedaron fuera de las hipótesis del artículo citado, lo que significa que todos esos procesos sí podrán ser privatizados. No hay duda que la privatización de los recursos naturales que pertenecen a la nación es una de las características fundamentales del neoliberalismo.

¹⁶ Gerardo Pisarello y Antonio de Cabo, *La renta básica como nuevo derecho ciudadano*, Trotta, Madrid, 2006.

¹⁷ Sobre los problemas de la sustentabilidad hídrica en la Ciudad, *vid.*, Víctor Amaury Simental Franco, *La Ciudad de México. Un espacio socio-urbano no sustentable. Una propuesta de sustentabilidad hídrica*, Tirant lo Blanch, México, 2014.

El espacio público puede ser susceptible de privatización y de apropiación por los particulares –artículo 16 apartado G numerales 1, 2, 3, 4 y 5–. La Constitución de la Ciudad en este punto como en otros, no tuvo un compromiso fuerte con lo público, lo social y lo común. Se incorporan excepciones y rendijas que permiten la apropiación de lo que es de todos, especialmente la apropiación que realizan y lo continuarán haciendo, los grandes capitales inmobiliarios de la ciudad, tanto del espacio público como del espacio aéreo que se empleará para la construcción de mega desarrollos urbanos. Por ejemplo, no se prohibió la gentrificación ni la expulsión social de las colonias y barrios por especulación urbana –artículo 16 apartado C numeral 4. No se restringió la expansión sobre las áreas de conservación y de patrimonio naturales –artículo 16 apartado C numeral 3–. Tampoco se prohíbe que el suelo rural se transforme en urbano –artículo 16 apartado D.

En materia de hacienda pública los ingresos y egresos no se orientan como señala el artículo 5o. apartado A numeral 3 al cumplimiento efectivo de los derechos, sino a incrementar la infraestructura y el patrimonio públicos, a garantizar servicios de calidad, al impulso de la actividad económica, al empleo, etcétera –artículo 21 apartado A numeral 2–. Además, en la Constitución se eliminó el principio de progresividad fiscal, que hubiese implicado que la tasa o tarifa de los impuestos se incrementara de manera móvil conforme aumentaran los ingresos de las personas: "que pague más quien más ingresos tiene conforme sus ganancias vayan aumentando".¹⁸ La bancada del PAN, especialmente el Diputado Cordero, convenció a los integrantes de su grupo y a los del PRI, para que ese principio de carácter fiscal quedase eliminado del numeral 4 del artículo 21 apartado A de la Constitución. Se trató evidentemente de una propuesta en beneficio de los más acaudalados. En general, en materia hacendaria los objetivos sociales de las finanzas públicas que en el título de derechos humanos están en primer lugar, en el capítulo específico de las finanzas, se relativizan con otros

¹⁸ Fritz Neumark, *Principios de la imposición*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1994, pp. 189-197.

objetivos como son el de incrementar la infraestructura y el patrimonio público, garantizar servicios de calidad e impulsar la actividad económica –se entiende que es la privada no la cooperativa y solidaria–

5. El desdén hacia el derecho de resistencia

La Constitución de la Ciudad omitió señalar que la soberanía se ejerce mediante las formas de democracia representativa,¹⁹ participativa, deliberativa, directa y comunitaria.²⁰ Además, no se precisó que ninguna modalidad de democracia tiene prevalencia sobre las otras y que todas deben armonizarse entre sí.

El derecho de resistencia está reconocido en algunas Constituciones contemporáneas a diferencia del derecho a la desobediencia civil que no está juridificado. El derecho de resistencia está presente en la Constitución francesa de 1958 y en la Ley Fundamental de Bonn. En ésta última, mediante reforma de 1968 al artículo 20.4 se señala que todos los alemanes tienen el derecho de resistir contra cualquiera que atente contra el orden constitucional, por eso se dice, que el derecho de resistencia en Alemania, es el derecho que se puede oponer en contra de la totalidad de las normas inconstitucionales.

¹⁹ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994. Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia*, Alianza Editorial Mexicana, México, dos tomos, 1989. Giovanni Sartori, *Elementos de Teoría Política*, Alianza Editorial, Madrid, 2005.

²⁰ Boaventura de Sousa Santos *et al.*, *La democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004. Boaventura de Sousa Santos y César A. Rodríguez Garavito, *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*, Barcelona-México, Universidad Autónoma Metropolitana y Anthropos Editorial, 2007. Boaventura de Sousa Santos, "La izquierda del futuro: una sociología de las emergencias", periódico *La Jornada*, 5 de enero de 2016, México, p. 14. Boaventura de Sousa do Santos *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, Bogotá, Facultad de Derecho de la Universidad de Colombia-ILSA, 2002. Boaventura de Sousa do Santos, *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*, México, Guatemala, y Buenos Aires, Universidad de los Andes, Siglo del Hombre Editores, Siglo XXI editores, 2010. Boaventura de Sousa do Santos, *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*, Editorial Trotta, Madrid, 2009.

El derecho de resistencia es la oposición al poder público que pretende o que ha subvertido el orden constitucional, ya sea mediante vías no jurídicas –el golpe de Estado tradicional– o vías jurídicas como el fraude a la Constitución –golpe de Estado constitucional–. En México, el derecho a la resistencia está contemplado en diversas disposiciones, entre ellas, en el artículo 39 de la Carta Magna y en el artículo 136 de la Constitución,²¹ mismo que establece: "Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aún cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sancione, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta".

Los orígenes teóricos del derecho a la resistencia son muy antiguos. Se encuentran en la obra de Philippe du Plessis-Mornay "Vindiciae contra tyrannos" de 1576 y, en los estudios de Francisco de Vitoria y Francisco Suárez. Jurídicamente se plasmó en la Constitución del Buen Pueblo de Virginia y posteriormente se previó en el artículo 2 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 que estipuló: "La meta de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión". En el Preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU de 1948 se reconoció el derecho a la resistencia, cuando ese documento señala que es esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de derecho "a fin de que el hombre no se vea compelido al uso del supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión".²²

²¹ Porfirio Martínez González, ¿Y de quién es México?, edición del autor, México, 2013, pp. 96-97.

²² Cive Pérez, ¿Qué es la desobediencia civil? Preguntas (y respuestas) más frecuentes, El Viejo Topo-Editorial Noroña, México, 2013, pp. 40-42.

El derecho de resistencia o a la resistencia, es el derecho que tienen los gobernados "...para oponerse a las formas de opresión del poderoso, a los abusos y a las usurpaciones de los poderes ejercidos por hombres sobre hombres, y de manera más genérica, al hecho de ir más allá, de rebasar los límites que generalmente regulan el deber político, la relación entre lo mandado y la obediencia debida, sin que esto implique la búsqueda y la afirmación de una legitimidad nueva y diferente... La resistencia, en su significado específico, tiene como objetivo corregir, enmendar y restablecer el orden constituido que se ha alejado de sus principios, que ha desarrollado en su interior patologías degenerativas..."²³ El derecho de resistencia es una praxis constitucional y política que admite comportamientos que se encuentran al borde de la legalidad o más allá de ella, pero las conductas que se realizan se efectúan con la finalidad de restaurar los principios constitucionales.

Por eso, nosotros propusimos –sin éxito– que se indicara en la Constitución de la Ciudad, que la violación al principio de soberanía popular da derecho a los ciudadanos a la resistencia y a la desobediencia civil y revolucionaria.

Respecto a las formas en que se ejerce la soberanía era preciso reconocer que ésta se realiza mediante las formas de democracia representativa, participativa, deliberativa, directa y comunitaria. Además de señalarse que ninguna modalidad de democracia tiene prevalencia sobre las otras y que todas deben armonizarse entre sí.

Lo anterior porque el análisis de la democracia, en la teoría del Estado constitucional es muy débil e insuficiente. Algunos de sus autores, casi todos, se quedan en los márgenes la democracia liberal representativa. No se atreven a postular

²³ Ermanno Vitale, *Defenderse del poder. Por una resistencia constitucional*, Trotta, Madrid, 2012, pp. 24 y 25.

formas de democracia directa, participativa y deliberativa radical o formas de democracia comunitaria.

6. La débil concepción de la democracia

En materia de democracia encontramos en la Constitución de la Ciudad los siguientes defectos:

- 1) En el artículo 24 no incluyó entre los derechos ciudadanos:
 - a) El concepto de ciudadanía universal.
 - b) Que el voto activo puede ejercerse a partir de los 16 años.
 - c) Que los procesados no sentenciados tienen derecho a votar y ser votados.
 - d) Que los extranjeros con más de dos años de vecindad tienen derecho a participar con voto activo en los procesos electorales de la Ciudad.
 - e) Ningún ciudadano puede ser detenido la víspera o el día de las elecciones, sino por delito flagrante; en este caso, la autoridad tomará las providencias necesarias para la aprehensión, después de que se hubiere depositado el voto o que haya transcurrido el tiempo para ejercer ese derecho.
- 2) La figura de iniciativa legislativa –artículo 25 B– no contempló que:
 - a) Las iniciativas podrán ser presentados por una sola persona.
 - b) Las iniciativas legislativas ciudadanas tendrán carácter preferente a las formuladas por las autoridades con competencia para promoverlas.
 - c) La iniciativa ciudadana procederá en todas las materias salvo que la misma proponga limitar o menoscabar derechos humanos y sus garantías.

- 3) En relación al referéndum –artículo 25 C–, la Constitución no comprendió:
 - a) Reconocer el derecho ciudadano a aprobar mediante referéndum todas las reformas a la Constitución y a las normas generales aprobadas por el Congreso. En el caso de normas constitucionales o leyes constitucionales el referéndum debe ser obligatorio.
 - b) Que en los demás casos el referéndum procederá a solicitud de:
Al menos el 0.2% de los ciudadanos inscritos en el listado nominal de electores de la ciudad;
Una décima parte de los integrantes del Congreso local;
Una décima parte de las alcaldías.
 - c) Que el referéndum procederá sobre todas las materias, salvo cuando la propuesta de los solicitantes tenga por fin suprimir derechos humanos.
 - d) Que el Congreso determinará la entrada en vigor de las normas generales o decretos de su competencia conforme al resultado del referéndum.
- 4) Respecto al plebiscito –artículo 25 D– la Constitución no se determinó que:
 - a) Las y los ciudadanos tienen derecho a ser consultados en plebiscito para aprobar o rechazar decisiones públicas que sean competencia del Ejecutivo de la ciudad o de las Alcaldías, a solicitud de:
Al menos el cero punto dos por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores del ámbito respectivo;
La persona titular de la Jefatura de Gobierno;
Una décima parte de los integrantes del Congreso de la Ciudad; y
Una décima parte de las alcaldías.
- 5) Sobre la consulta ciudadana –artículo 25 E– no estableció con precisión que:
 - a) Tratándose de decisiones que afecten el hábitat, al entorno ecológico o el patrimonio histórico y cultural, así como el uso del suelo por

- megaproyectos públicos o privados, la consulta debe ser obligatoria y vinculante y no precisará de firmas ciudadanas.
- b) Las consultas y los procedimientos de consentimiento a los pueblos originarios, comunidades indígenas y afromexicanas sobre disposiciones constitucionales, legislativas y administrativas, susceptibles de afectarles, deben ser siempre informadas, previas, obligatorias, vinculantes y eficaces.
 - c) Los ciudadanos tienen derecho a promover consultas sobre cualquier acción u omisión de las autoridades.
- 6) En materia de consulta popular –artículo 25 F– la Constitución no previó:
- a) Que las y los ciudadanos tienen derecho a la consulta popular sobre todos los temas de trascendencia de la Ciudad de México. El Congreso de la Ciudad convocará a la consulta a solicitud de:
 - El 0.2% de las personas inscritas en la lista nominal de electores de la Ciudad;
 - La persona titular de la Jefatura de Gobierno;
 - Una décima parte de los integrantes del Congreso de la Ciudad;
 - Una décima parte de las alcaldías;
 - El equivalente al diez por ciento de los comités ciudadanos o de las asambleas ciudadanas;
 - Los pueblos y barrios originarios, comunidades indígenas residentes y afromexicanos en las materias que les afecten directa o indirectamente.
7. En relación a la revocación del mandato –artículo 25 G–, la Constitución presenta las siguientes deficiencias:
- a) Las y los ciudadanos tienen derecho a solicitar la revocación de mandato de representantes electos cuando así lo demande el 5% de las personas inscritas en la lista nominal de electores en el ámbito respectivo.

- b) La consulta sobre revocación de mandato procederá en cualquier tiempo. No será necesario que haya transcurrido la mitad de duración del mandato respectivo.
8. Sobre el artículo 25 H –vinculatoriedad del referéndum, plebiscito, consultas ciudadanas y revocación de mandato–, la Constitución no facilitó el carácter vinculante de los medios de democracia directa. Nosotros propusimos el siguiente texto:
- "Para la aprobación de los medios de democracia directa se requiere de la votación de la mayoría simple de los ciudadanos sea cual fuere el porcentaje de participación electoral".

En democracia participativa –artículo 26– la Constitución de la Ciudad fue omisa respecto a temas como:

- a) La democracia participativa debe estar vinculada a la deliberativa. Si las autoridades adoptan decisiones sin deliberación pública los actos de autoridad son inválidos jurídicamente y los servidores públicos serán responsables por ello.
- b) Los medios de democracia participativa deben ser controlados por los ciudadanos, sin intervención de los partidos políticos. Las autoridades electorales competentes auxiliarán en esos procesos en los términos de la ley.
- c) El Jefe de Gobierno y los Alcaldes tienen la obligación de someter el 100% del gasto presupuestal al procedimiento participativo.
- d) El ejercicio, seguimiento y control del presupuesto público estará bajo la supervisión de los ciudadanos, pueblos y comunidades en los términos que establezca la ley.
- e) A los pueblos originarios, comunidades indígenas residentes y afromexicanos, se les consultará de manera obligatoria cualquier medida relacionada con el presupuesto, tanto para su elaboración, como para su ejecución, seguimiento y control.

Respecto a la democracia representativa –artículo 27– de la Constitución, quedaron pendientes temas como:

- a) La ciudadanía podrá presentar candidaturas para acceder a cargos de elección popular sin necesidad de que sean postuladas por un partido político, siempre que cuenten con el respaldo de una cantidad de firmas equivalente al 0.13% de la lista nominal de electores en el ámbito respectivo.
- b) Los partidos tienen derecho a recibir, de forma igualitaria, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y por actividades específicas.
- c) El financiamiento privado está proscrito para las actividades de los partidos, precandidatos y candidatos y para cualquier actividad política.
- d) En la Ciudad la nulidad de los procesos electorales procede directamente por violaciones a los principios y normas que prevea su Constitución, sin que tenga que acreditarse adicionalmente la determinancia cuantitativa o cualquier otro requisito.
- e) Las resoluciones de nulidad electoral son entendidas en la Ciudad como instrumento para garantizar la libertad del voto y la autenticidad de los procesos electorales locales.
- f) Son causa de nulidad de las elecciones, además de las que contemple la legislación electoral e independientemente del porcentaje de la votación entre el primero y el segundo lugar, las siguientes: la violación a los principios constitucionales; la compra y coacción del voto durante todo el proceso electoral; el empleo de programas gubernamentales o acciones institucionales extraordinarias o nuevas durante los procesos electorales; el desvío de recursos públicos con fines electorales; la compra o adquisición de tiempos en radio y televisión; el rebase de topes de gasto de campaña sea cual fuere el monto; los donativos ilícitos;

- y, cualquier vulneración a los principios de voto informado y elecciones equitativas.
- g) Las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales de la ciudad deben tener poderes probatorios de investigación de oficio sobre las causas de nulidad y están obligadas a garantizar los principios de elecciones libres y equitativas.

7. La concepción limitada de los derechos humanos

La extensión de bloque de constitucionalidad y convencionalidad que contiene la Constitución es muy reducida. Se alude a la Constitución, a los tratados, a las leyes nacionales y locales, pero se obvian las resoluciones de los organismos internacionales, sea el Estado mexicano parte o no de los instrumentos correspondientes, se olvida la jurisprudencia constitucional y transnacional, el "soft law" de los derechos humanos, así como el reconocimiento que las autoridades pueden hacer de derechos humanos que aún no se han positivado.

No existe en la Constitución de la Ciudad un paso adelante en la interpretación constitucional del párrafo primero del artículo 1 de la Constitución de la República cuando ésta establece que las personas gozarán de los derechos reconocidos en la Constitución y en los Tratados, salvo en los casos cuando su ejercicio pueda restringirse o suspenderse. En esta parte, era necesario señalar que los Tratados y las resoluciones de los organismos internacionales en materia de derechos humanos pueden ampliarlos más allá del texto constitucional de la República, y que cuando el párrafo primero del artículo 1 de la Constitución alude a restricción o suspensión se deben exclusivamente entender por ello los supuestos de suspensión a que alude el artículo 29 de la Carta Magna, pero no a cualquier limitación de derechos que establezca el texto de la Constitución de la República.

Es también muy grave que la Constitución de la Ciudad señale que exclusivamente las autoridades son las que están obligadas a satisfacer los derechos humanos, y se omite señalar que los particulares también están obligados a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Esto es, la desconoce la doctrina conocida como "Drittwirkung der Grundrechte" (la eficacia frente a terceros de los derechos fundamentales).

La Constitución de la Ciudad no alude al principio de proporcionalidad como método de interpretación de derechos en colisión. En esta parte era fundamental precisar la pluralidad de métodos e instrumentos interpretativos para obtener la mayor protección de los derechos.

El artículo 5 de la Constitución de la Ciudad al abundar en el principio de progresividad, concibe un carácter asistencialista para la garantía de los derechos humanos. La garantía de los derechos llega hasta dónde alcanza el presupuesto público. Se elude con ello la obligación fundamental de garantía de los poderes fácticos con los derechos humanos; se omite el principio fiscal de progresividad; así como la prioridad del gasto social en la política presupuestal. Es evidente en este caso el carácter neoliberal de la Constitución.

La Constitución italiana de 22 de diciembre de 1947 dispone en su artículo 3 lo siguiente: "Todos los ciudadanos tendrán la misma dignidad social y serán iguales ante la ley, sin distinción de sexo, raza, lengua, religión, opiniones políticas ni circunstancias personales y sociales. Constituye obligación de la República suprimir los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país".

El artículo 9.2 de la Constitución española de 1978 señala: "Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del

individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

Los principios de Limburgo sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de junio de 1986, establece dentro de sus principios interpretativos que los Estados Partes utilizarán todos los medios apropiados a nivel nacional, incluyendo medidas legislativas, administrativas, judiciales, económicas, sociales y educacionales, coherentes con la naturaleza de los derechos, con el fin de cumplir sus obligaciones bajo el Pacto y, agregan que lograr progresivamente los derechos no implica que los Estados puedan aplazar indefinidamente sus esferas para asegurar la efectividad de los derechos. Esto implica que se deben desarrollar los recursos dentro de la sociedad concreta hasta el máximo de lo que se dispongan.

Lo anterior quiere decir, en tanto que los principios de Limburgo forman parte del derecho mexicano, según el párrafo primero de la Constitución de la República. Por lo que en la Constitución de la Ciudad debió establecer sin ambages que:

Se deben utilizar todos los medios –legislativos, judiciales, administrativos, económicos, sociales, educacionales, etcétera– para cumplir con las obligaciones derivadas del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Que la progresividad no implica aplazar la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

Que se prohíbe la regresividad en la satisfacción y alcance de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Que la Ciudad debe desarrollar y generar los recursos necesarios para satisfacer los derechos económicos sociales y culturales.

Es decir, siguiendo el artículo 3 de la Constitución italiana, debe ser obligación de las instituciones de la Ciudad, suprimir los obstáculos de orden económico y social que, limitan de hecho la libertad y la igualdad de las personas.

Y, de acuerdo con el artículo 9.2 de la Constitución española las autoridades deben remover los obstáculos que impiden o dificultan la plenitud de los derechos económicos sociales y culturales.

De esta manera en la Constitución de la Ciudad debió haber quedado claro que:

Todas las personas que habitan la Ciudad tienen reconocidas las garantías sustantivas que obligan a las autoridades y particulares a hacer, no hacer o dar para asegurar la satisfacción de sus derechos humanos.

Todas las personas tienen el derecho a las garantías procesales para posibilitar sus derechos individuales y colectivos que recoge la Constitución General de la República, los Tratados sobre Derechos Humanos ratificados por México, las que deriven de resoluciones internacionales aunque el Estado Mexicano no haya sido parte, la Constitución y el ordenamiento jurídico en su conjunto; y, las que sean reconocidas por las autoridades competentes y hayan surgido de las luchas históricas, sociales y políticas de los habitantes de la Ciudad.

Las instituciones de la Ciudad deben utilizar todos los medios para cumplir con las obligaciones derivadas del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La progresividad de los derechos no implica aplazar la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

Se prohíbe la regresividad en la satisfacción y cumplimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Es obligación de las instituciones de la Ciudad suprimir y remover los obstáculos de orden económico y social que limitan de hecho la libertad y la igualdad de las personas.

El sistema presupuestario y fiscal se orientará fundamentalmente a garantizar los derechos reconocidos en la Constitución.

La política hacendaria de la Ciudad se orientará por el criterio de redistribución progresiva de los recursos fiscales, asegurando que las contribuciones provengan en proporción suficiente de quienes más recursos tienen, y que el gasto público se oriente a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales y a la producción de bienes y servicios para los habitantes de la ciudad que menos tienen. Este criterio se aplicará sin demérito de asegurar la atención de las necesidades marcadas por el interés general y los derechos universales de los habitantes de la Ciudad.

La cuantía de la hacienda pública de la Ciudad deberá determinarse con el criterio de suficiencia para atender las necesidades sociales, económicas y culturales de la entidad. Los ingresos recaudados por la Ciudad en un ejercicio fiscal no podrán dejar de ejercerse en el mismo. Si esto último ocurriere, los sobrantes estimados, deberán incorporarse de inmediato a la Iniciativa de Ley de Ingresos del año fiscal inmediato siguiente, como recursos extraordinarios a ser considerados también en el proyecto de presupuesto de egresos de la ciudad.

El subejercicio de recursos fiscales no justificado es falta grave cometida por los servidores públicos responsables y será sancionada en los términos que determine la ley.

El presupuesto de egresos aprobado por el Congreso en cada ejercicio fiscal, debe asegurar los recursos necesarios para que el gobierno atienda la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, así como sus responsabilidades en los sectores estratégicos y prioritarios de la economía.

8. Conclusiones

En mi caso particular voté al final en contra del texto constitucional de la Ciudad. Lo hice como consta en mis intervenciones en el Pleno de la Asamblea Constituyente –votos particulares, reservas e iniciativas–, porque pretendí infructuosamente que se reconocieran más derechos humanos en la Ciudad y que su organización política fuese más democrática. Sin embargo, y aunque se piense contradictorio, presenté un "amicus curiae" ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para defender su texto respecto a las cuatro acciones de inconstitucionalidad –15/17, 16/17, 18/17 y 19/17, y a las tres controversias constitucionales –81/2017, 83/2017 y 97/2017–²⁴ que fueron formuladas, porque considero que esas impugnaciones cuestionan la ampliación de los derechos humanos alcanzados en la Constitución de la Ciudad. Desde nuestro punto de vista esas impugnaciones ponen en juego los derechos humanos y el diseño institucional de la organización del poder público en la Ciudad que fue reconocido en la Constitución local lo que nos concierne a todos los que habitamos en la Ciudad Capital de la República. Mi convicción es que las impugnaciones constitucionales se han promovido no para acrecentar derechos humanos o para democratizar a las instituciones de la Ciudad sino para reducir y empobrecer sus contenidos.

²⁴ El día 17 de agosto de 2017, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la acción de inconstitucionalidad 15/2007 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, promovidas por los partidos políticos MORENA, Nueva Alianza, Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La resolución se ocupó estrictamente de los asuntos electorales. Se invalidaron las causales adicionales de nulidad que la Constitución de la Ciudad había añadido en su texto porque no se señaló que esas causas tenían que ser determinantes, graves y dolosas. También se invalidó la porción normativa que restringía los mandatos de los diputados locales a dos, permitiendo la Corte con ello, que pueda haber cuatro mandatos para los legisladores locales.

Lo más trascendente de las impugnaciones a la Constitución de la Ciudad y las resoluciones que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de ellas consistirá en determinar el alcance normativo de cualquier Constitución local en el país. Esto es, hasta dónde en el marco de las normas constitucionales federales puede una Constitución local profundizar en materia de: 1) La definición sobre quiénes conforman la sociedad política; 2) El catálogo tanto de los derechos individuales como de los sociales, de solidaridad, así como un catálogo de deberes políticos de los ciudadanos; 3) La significación del sistema político como una democracia constitucional y las distintas modalidades de democracia que son permitidas; 4) La organización, funciones y competencias de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los órganos autónomos, de las alcaldías, y sus respectivos procedimientos para ejercer el poder público que en ellos se ha delegado, así como el régimen de responsabilidad de sus titulares; 5) El control de constitucionalidad político y jurisdiccional para garantizar la defensa y la implementación de la Constitución local, incluyendo la posibilidad de contemplar principios para definir el parámetro de regularidad constitucional local; y, 6) El procedimiento para la reforma de la Constitución.

Considero que no debe perderse de vista que el origen del artículo 124 de la Constitución de la República es producto de las reflexiones de Mariano Otero en el Acta de Reformas de 1847, el principio residual pretendía inicialmente un sistema confederado de competencias donde el gobierno general tuviese pocas, aunque importantes funciones, y que los gobiernos de las entidades federativas fuesen depositarios del mayor cúmulo de facultades, ya que lo explícito siempre debe ser limitativo, con respecto a lo reservado que es implícito.

Como principio es importante decir que debe existir siempre la misma igualdad y consideración jurídica entre los habitantes del país, en este caso de los capitalinos respecto del resto de los habitantes de las demás entidades federativas, fundamentalmente en relación con el mismo nivel de reconocimiento y garantía de los derechos humanos y de la misma profundidad democrática en las insti-

tuciones locales de las diferentes entidades, a fin de que las autoridades de la Ciudad, en el marco de la Constitución de la República, ejerzan con plenitud sus competencias dentro de un contexto que maximice y no reduzca la autonomía local.

Si hacemos un balance de la Constitución de la Ciudad de 5 de febrero de 2017, encuentro como características negativas las siguientes: 1) Se incorporaron elementos neoliberales al texto que no pueden ni deben soslayarse; 2) Se dejaron de maximizar los derechos fundamentales; 3) La democracia directa y participativa previstas no son totalmente accesibles a los ciudadanos; 4) El control al 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 de carácter territorial; y, 10) El desarrollo urbano y territorial de la Ciudad seguirá grandemente influido por poderes fácticos.

Entre sus innovaciones estimo las siguientes: el haber incorporado parcialmente en su texto el parámetro de control de regularidad constitucional y convencional; el regular el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de la Ciudad; el reconocer el derecho a la Ciudad; reconocer el derecho al mínimo vital; el derecho a la vida y a la muerte digna; o el derecho al empleo de la cannabis con fines médicos y científicos; al igual que reconocer los derechos reproductivos y sexuales; los derechos a los cuidados; al tiempo libre; o los derechos laborales de los trabajadores no asalariados, entre otros. Es también un texto importante porque reconoce la democracia representativa, directa y participativa; y es trascendente porque reconoce los derechos de los pueblos originarios, de las

comunidades indígenas residentes y asume el reconocimiento de los afro-mexicanos. Además independiza al Consejo de la Judicatura del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad; obliga a emplear el 2% del presupuesto de la Ciudad en ciencia y tecnología; prohíbe la privatización de la gestión del agua más no su saneamiento; deroga el fuero de los servidores públicos; incluye figuras de democracia directa como la revocación del mandato; confiere un estatuto jurídico a las alcaldías superior a las delegaciones pero inferior a los municipios; crea una Sala Constitucional dependiente del Tribunal Superior de Justicia que conocerá de medios de impugnación para proteger y restituir derechos, así como para determinar la constitucionalidad de las normas generales que se emitan en la Ciudad por las autoridades competentes. Estas y otras innovaciones son progresistas pero, desde mi punto de vista, insuficientes para las expectativas de la sociedad capitalina que es la más crítica y vanguardista de la República mexicana.

LA LARGA LUCHA POR UNA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE MEDIOS DE INFORMACIÓN A LA QUE SE HAN INTEGRADO LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS, EXIGE UNA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL.

LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO,
OFRECIÓ LA OPORTUNIDAD DE RESCATAR
LOS ESFUERZOS PREVIOS A NIVEL FEDERAL
PARA PRESENTARLOS EN UN SOLO IMPULSO

María Teresa Gómez Mont y Urueta*

Cabe determinar que para quienes hemos sido convocados por la *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para exponer nuestras experiencias personales en los trabajos realizados dentro de la Asamblea Constituyente de la que emanó la Constitución Política de la Ciudad de México, debo justificar el porqué me concentré en las materias que había venido trabajando en el pasado como diputada federal: la

* María Teresa Gómez Mont y Urueta, licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública (UIA), maestra y doctora en Ciencia Política (UNAM), maestría en Derecho Constitucional (UNAM), periodista (Novedades y varias publicaciones), miembro del Consejo Editorial (Reforma), socia del despacho de cabildeo y negociación política (Grupo Estrategia Política), secretaria del Consejo (Fundación UNAM), diputada federal (LVI y LVIII legislaturas), diputada constituyente (Ciudad de México), autora de dos libros sobre Manuel Gómez Morin (UNAM y FCE) y otro sobre El Partido Acción Nacional y la Reforma del Estado (coordinadora y autora) (Cámara de Diputados, LVIII legislatura). Correo: gomonmt@prodigy.net.mx

Reforma de los Medios de Comunicación y de la Reforma del Estado. La primera que comprende una serie de subtemas que van desde la: Libertad, de Expresión, el Derecho a la Información, el Derecho de Réplica y el Derecho a la Privacidad (o sea el Derecho a la confidencialidad y protección de los datos personales), que siempre se presentan de manera conjunta y vinculada, hasta llegar al largo caminos de los medios digitales, las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicación, sin dejar de lado a los medios electrónicos y los medios públicos, dejando claro que los medios digitales, las tecnologías de la información y las telecomunicaciones son exclusivamente materia federal y que si los abordamos, es en relación al Sistema de Radiodifusión Pública de la Ciudad de México, sólo en consecuencia de lo relativo a la concesión previamente otorgada a la Ciudad de México, por la Comisión Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

Por lo que se refiere a la Reforma del Estado, se mencionará, en el apartado de los pendientes, haciendo la aclaración, y sobre todo para no caer en confusiones, que el Estado no se reforma, se reforman las instituciones que integran al Estado.

Pues, bien, para diferenciar este trabajo de investigación de otros artículos previamente publicados y siendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Constitucional de nuestro país, que aquí, presentaremos parte importante de los antecedentes constitucionales y de los tratados internacionales, siguiendo la ruta crítica de larga historia.

1. Los esfuerzos previos

1.1. La Libertad de Expresión

Es la de más larga historia que para la legislación mexicana, por un lado tenemos los antecedentes precolombinos en el México Prehispánico del que heredamos el

carácter autoritario, depositado en el jefe supremo o Tlatoani con autoridad absoluta, de quien dependía la vida y la muerte. La manifestación de las ideas estaba prohibida y la Libertad de Expresión era inexistente.¹

Por su parte en España, la libertad de expresión va íntimamente vinculada a la libertad de imprenta y representa la otra vertiente histórica que influye en la legislación mexicana. El 10 de noviembre de 1810 se presenta en España el Real Decreto sobre la Libertad Política de Imprenta. Y así pasa a la Constitución de Cádiz el 19 de marzo de 1812 que abole los juzgados de imprenta y la censura previa.²

En América poco antes el 16 de marzo de 1811, Ignacio López Rayón establece la Junta Nacional Americana en Zitácuaro que en su artículo 29 declara que "... *habrá una absoluta libertad de imprenta en puntos puramente científicos y políticos, con tal de que estos últimos observen las miras de ilustrar y no zaherir las legislaciones establecidas*".³ Y para agosto de 1811, este documento que fue llamado *Los Elementos Constitucionales*, representa el primer intento de regular con leyes constitucionales, los ideales de los independentistas que en la Junta de Zitácuaro reúnen, a la muerte de Hidalgo, a los principales caudillos insurgentes. En realidad este proyecto de Constitución, nunca entró en vigor, pero si represento ser un antecedente muy importante pues habla de la libertad de expresión.⁴

En Cádiz, en España, decretan la igualdad de derecho de americanos y peninsulares y la libertad de imprenta y al aprobarse la Constitución de Cádiz sobre

¹ Emilio O. Rabasa (coordinador) et. al. *Nuestra Constitución. Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana/ Secretaría de Gobernación, México, 1990, pp. 383-384.*

² Beatriz Solís Lere. *Historia de la Legislación de Medios*, documento elaborado para la Comisión Especial de Comunicación Social (inédito), Cámara de Diputados. LVI Legislatura, México, 1994.

³ Cfr., *ibid.*

⁴ Rabasa... *op.cit.* p.65.

impresos no religiosos y permite la publicación de escritos anónimos, siempre y cuando el editor tuviera el control de la autoría de los impresos y la obligación de estampar los nombres y domicilios de los autores y establece la Junta Suprema de Censura que asegura la libertad de imprenta al tiempo que contiene su abuso.⁵

La Constitución de Cádiz, tiene una vida efímera hasta 1813, en ella se establecieron una serie de garantías liberales, entre ellas, la libertad de imprenta que se identificó con los derechos de los insurgentes en América, mecanismo que apoya la oportunidad de conocer la verdadera opinión pública. Esta situación llevó a aplicar límites a la libertad de imprenta y se establece la Junta Suprema de Censura en Madrid, que es auxiliada por las juntas de censura, una de ellas en México, que en realidad nunca operó durante el virreinato.

En la Nueva España, la Junta de Zitácuaro no logró integrar la posibilidad de crear un congreso que pudiera crear leyes. José María Morelos y Pavón en abril de 1813 en la Ciudad de Oaxaca, lanza una convocatoria para que en septiembre se instalara en Chilpancingo el Congreso Nacional que contara con la representación de la ciudadanía y que fuera depositario de la suprema autoridad y de la soberanía que se instaló como Supremo Congreso Nacional de América el día 14 de septiembre de 1813.

Mientras en España el 21 de junio de 1813 restablece parte de la Constitución de Cádiz y el 13 de septiembre se reúne el primer congreso Constituyente de México, en Chilpancingo y Rayón presenta a Morelos el primer proyecto de constitución y el 30 de septiembre se jura en la Ciudad de México la constitución liberal de Cádiz, misma que en poco es derogada por el virrey Venegas y se extingue la Santa Inquisición.. En el artículo 137 dice: "...*todos los españoles tienen libertad*

⁵ Solís... *op. cit.*, *cfr.*, *ibid.*,

de escribir, imprimir, publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidades que establezcan".⁶ Para el 4 de mayo en España Fernando VII desconoce la Constitución de Cádiz y vuelve al absolutismo.

En la Nueva España, la inestabilidad y las luchas internas entre realistas e insurgentes se mantienen, el Congreso sesiona a salto de mata y son perseguidos por los militares españoles. Morelos pretende dar una constitución que rivalice con la de Cádiz y el 15 de junio de 1814 lanza el Manifiesto a la Nación mediante el cual informa que se trabaja en un proyecto de constitución que es dada a conocer el 22 de octubre de 1814 y que recibe el nombre de "*Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*" que se conoce como la *Constitución de Apatzingán* que resume la ideología del proyecto insurgente, que consigna entre sus libertades el derecho a la libertad de expresión y de pensamiento. Con ello se rebasa la Constitución de 1812 y la estadounidense de 1787".⁷

En realidad, *la Constitución de Apatzingán*, no entró en vigor pues antes de un año, Morelos es derrotado por los realistas y el Supremo Congreso lo destituye del Poder Ejecutivo. Para el día 17 de septiembre de 1815 en México se había suspendido la *Constitución de Apatzingán*".⁸ Fernando VII, lo condena, el 6 de noviembre capturan a Morelos y el 22 del diciembre es fusilado en San Cristóbal Ecatepec.⁹

Esto es sólo el principio, para dejar claro que la libertad de expresión y la libertad de imprenta, se encuentran contempladas desde los mismos inicios de la Nación Mexicana

⁶ Solís... *op.cit.* cfr., *ibid.*

⁷ Rabasa... *op.cit.* pp. 69 a 73

⁸ Solís...*op.*, cfr.,*ibid.*

⁹ Cfr., *ibid.*

Iturbide, que había convocado a el Plan de Iguala y el Plan de las Tres Garantías, llama a la conciliación de mexicanos y criollos, triunfa la Independencia de España. El virrey Juan de O'Donojú llega a México el 27 de agosto de 1820, reconoce la independencia en los Tratados de Córdoba con Iturbide, y el Ejército Trigarante entra victorioso a la Ciudad de México el 27 de septiembre. Trata de integrar lo previamente establecido sobre la libertad de imprenta y entonces decide gobernar apoyado en las *Bases Fundamentales del Imperio*.¹⁰ Y así sigue con el Reglamento Provisional del Imperio del 18 de diciembre de 1822 que retoma las propuestas del Plan de Iguala que faculta al gobierno a proteger la libertad de pensar, escribir, expresar e impedir cualquier impedimento de ejercerlos, especialmente en la imprenta, establece la prohibición de la censura previa, tanto por parte de la Iglesia como del Gobierno y defiende el derecho de los autores a firmar sus producciones".¹¹

Por razones de espacio, tendremos que dar un gran salto hasta la Constitución de 1857, por ser a partir de esta que el texto constitucional vigente se mantiene prácticamente igual hasta la fecha, no sin antes dejar de reconocer que en la lucha de independencia en nuestro país, en todos los documentos, reglamentos y constituciones previas, se contemplan los derechos a la libertad de expresión y a la libertad de imprenta. También se hace obligatorio mencionar la Ley de Imprenta de 1861 por ser esta la primera ocasión en que se menciona el derecho de réplica. Y así tenemos que:

El 15 de mayo de 1856 es presentado en el Palacio Nacional de México el *Estatuto Orgánico Provisional de la República mexicana*, que en su artículo 35 dice: "A nadie puede molestarte por sus opiniones, la exposición de éstas sólo puede ser calificada de delito en el caso de provocación a algún crimen de ofensa a los derechos de un

¹⁰ Cfr., *ibid.*

¹¹ Cfr., *ibid.*

tercero, o de perturbación del orden público. El ejercicio de Imprenta se arreglará a la ley vigente o a la que dicte el gobierno federal".¹²

Cuando se trabaja en la elaboración del Proyecto de Constitución Política de la República mexicana, el 16 de julio de 1856 en la Ciudad de México, se presenta el artículo 13 que a la letra dice: "*La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque los derechos de terceros, provoque algún crimen o delito, o perturbe el orden público*".¹³

Ya en la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente, el día 5 de febrero de 1857, en su artículo 6o. dice: "*La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos terceros, provoque a algún crimen o delito, o perturbe el orden público*".¹⁴ Ignacio Comonfort rinde en octubre, su primer informe de gobierno y es electo presidente constitucional en noviembre. Benito Juárez es designado Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

El 14 de septiembre de 1857, se da a conocer el Decreto 49, 901 que dispone la obligación de autores y editores, de entregar ejemplares de sus obras, previo a su publicación y el 17 de diciembre, el general Félix Zuloaga, desconoce, mediante el Plan de Tacubaya, la Constitución de 1857, reconoce a Comonfort como presidente con facultades omnímodas, se adhiere al Plan de Tacubaya y convoca a Congreso Constituyente.¹⁵

Benito Juárez asume la Presidencia de la República de 1858 a 1872, tiempo en el que no se realiza ninguna reforma en la materia.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Cfr., ibid.*

Para 1861, el 2 de febrero, se presenta un decreto que crea la Ley de Imprenta que toma parte importante de la de Francisco Zarco, Guillermo Prieto y González Páez del 13 de enero de 1857. La nueva Ley, complementa los artículos 6o. y 7o. al exigir que todos los artículos editoriales, cuenten con la firma del autor y se pueda diferenciar de la del editor, conserva los jurados, y determina que en caso de sentencia, está sea publicada a costa del acusado en el mismo medio en que fue publicada con el fin de garantizar el derecho de respuesta.¹⁶

Este momento de 1861, es muy importante porque aparece por primera vez, el Derecho de Réplica. Al respecto se dio un importante debate, los liberales en el constituyente de 1856-1857 no tenían mucha confianza en la institución del jurado, preferían que el debate sobre los excesos de la prensa, se diera ante la opinión pública, que era representada por el jurado, que debía garantizar imparcialidad.¹⁷

No hay reformas posteriores hasta llegar al Segundo Imperio con Maximiliano de Habsburgo como emperador, del año de 1864 a 1872 y quien suscribe en la Ciudad de México el 10 de abril de 1865 el *Estatuto Provisional Político del Imperio Mexicano* que garantiza la libertad de publicar opiniones y prohíbe la censura y el 4 de febrero de 1868 se da a conocer, la Ley Orgánica de la Libertad de Imprenta que coincide en lo fundamental.¹⁸

Los presidentes constitucionales posteriores dan poca atención a los temas, materia de esta investigación, ni Sebastián Lerdo de Tejada, ni José María Iglesias, ni Juan Méndez, ni Porfirio Díaz, prestaron atención a las libertades, de expresión y de prensa, con excepción de Manuel González que el 15 de mayo de 1883, reforma el artículo 7o. de la Constitución de 1857 para suprimir los jurados para

¹⁶ Cfr., *ibid.*

¹⁷ Cfr., *ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

la causa de prensa, para dejar que ejerzan esa facultad, los tribunales competentes de la federación, de los estados, del territorio de Baja California y el Distrito Federal.

Es así que llegamos al 1 de diciembre de 1916 una vez concluida la Revolución, cuando el Presidente Venustiano Carranza plantea la necesidad de una nueva constitución, que reformara la de 1857, que a su vez emanaba de la de 1824 y convoca a un constituyente.

El texto original del artículo 6o. de 1917 dice que: "*La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público*".¹⁹ Tal cual a como lo contempla la constitución de 1857.

Y el texto del artículo 7o. sobre la libertad de prensa dice:

Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley o autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Los delitos que se comentan por medio de la imprenta, serán juzgados por los tribunales competentes de la Federación o por los de los estados, los del Distrito Federal y territorios, conforme a su legislación penal; pero en ningún lado podrá secuestrarse la imprenta, como cuerpo del delito".²⁰

Igualmente sin modificación de la constitución de 1857.

En los debates del Constituyente de 1917, las libertades no causan polémica, existe un total acuerdo, con excepción de lo relativo a los jurados y a la autoridad

¹⁹ Rabasa... *op.cit.* p. 389

²⁰ Solís... *op.cit.*

responsable de sancionar los delitos de prensa para llegar el 4 de enero de ese año a la conclusión de que los delitos de prensa deberían ser juzgados en un jurado popular, que había sido eliminado 34 años atrás. El debate fue muy interesante pues quienes estaban en contra, reclamaban que la decisión final fuera de un ente imparcial con un juez al frente, y se añade un último párrafo que dice: "*Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delitos de prensa, sean encarcelados los expendedores, "papeleros", operadores y demás empleados del establecimiento de donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquellos*".²¹

La omisión en revisar la legislación en la materia por los gobiernos previos al revolucionario, no dejó de ser preocupación, para el Presidente Carranza quien ante el vacío expide una ley, motivada por los crímenes políticos de Francisco I. Madero y José María Pino Suarez, que presentó el 10 de abril y que toma el nombre de Ley de Imprenta de 1917. Esta ley, que es pre-constitucional, viene a ser reglamentaria de los artículos 6o. y 7o. de la Constitución de 1917 que había sido expedida el 5 de febrero del mismo año, es vigente aun en la actualidad y fue ratificada por el Presidente Carranza el 12 de abril de 1917, y que fue aprobada con el carácter de transitoria, en el entendido de que el Congreso, tendría la responsabilidad de legislar en la materia, pero no habiendo cumplido con el mandato presidencial, es vigente y esto viene a ser muy delicado porque es una ley de censura, es punitiva y es parcial y sólo está destinada a la prensa escrita.²² De entre todos los excesos, hay que rescatar el apartado dedicado al Derecho de Réplica, un derecho que ha generado muchas resistencias y sobre el que se hablará más adelante.

²¹ *Ibid.*,

²² *Cfr., ibid.*

Desde ese momento, estos artículos constitucionales se convirtieron en intocables, intereses de sectores vinculados pero cuya actividad sustantiva estaba distantes a los de la libertad de expresión y la libertad de prensa, temeroso de el simple hecho de legislar en la materia, se pudieran tocar otros intereses. Es el caso de la radio y la televisión.

El 31 de diciembre de 1934, el Congreso de la Unión, faculta al Presidente Lázaro Cárdenas a que expidiera una nueva Ley de Imprenta así como a aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas en la materia, que por el hecho de ser firmados por el Ejecutivo Federal pasaran a ser leyes.²³

Alrededor de 1940 empieza la radiodifusión y con ello paulatinamente, empiezan a ser abordados los temas de libertad de expresión y libertad de prensa, en la medida que se van perfeccionando las tecnologías. Ellos también transmiten información, bien comercial como política. Esto es sólo el principio, pero representa una gran transformación.

Definitivamente no se tocarán en este trabajo los medios electrónicos y las telecomunicación, salvo algunas excepciones relativas al trabajo constituyente de la Ciudad de México, que fijaremos el marco: la Ley Federal de Radio y Televisión publicada el 19 de enero de 1960.

1.2. El Derecho a la Información

Al iniciar el Presidente José López Portillo su mandato, presenta una serie de iniciativas, catalogadas de trascendentes. Una de ellas es la que reforma el artículo 6o. de la Constitución en materia del Derecho a la Información, como justificación a sus promesas de campaña y que justificaba, bajo el siguiente

²³ *Cfr., ibid.*

argumento: "... es menester garantizar que quienes por fortuna no tiene medios, tengan la seguridad de informar y ser informados".²⁴ El Derecho a la Información, venía a ser en esos momentos algo novedoso, pero con el tiempo y la politización de que fue objeto, impidió por muchos años, el que se reglamentara dicho artículo pero que vino a ser el eje, de la transparencia y la rendición de cuentas en México.

A finales de 1977 como parte de la Reforma Política, promovida por el Presidente López Portillo, envió a la Cámara de Diputados una iniciativa, el 4 de octubre, que modificaba 17 artículos constitucionales con el fin de hacer efectiva la democracia, y el 6 de diciembre del mismo año, plantea la reforma constitucional del 6o. que señala al Estado como responsable de garantizar el Derecho a la Información. Se aprueba la reforma y se convoca a la primera Consulta Pública en materia de Comunicación Social el 18 de septiembre de 1979 en la que el Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, plantea la necesidad de conocer las opiniones de los diferentes actores involucrados, pretende tranquilizar a los medios electrónicos que se sentían afectados, al dejar claro que la responsabilidad recaería en el Estado.

Esta consulta se efectuó entre el 21 de febrero y el 26 de julio de 1980 con una participación generalizada de profesionales, partidos políticos, asociaciones de profesionales, sindicatos, universidades, medios de comunicación, investigadores, que reclamaban una reforma a fondo de la Política de Comunicación Social. Si hubo polémica con resultados favorables hacia la apertura y combate a la censura, reclamaban una información más completa y sobre todo real. Solicitaban el abandono de intereses y total que la tendencia fue llevando hacia lo que parecía ser un rechazo a las políticas informativas de Telesistema Mexicano, la televisora privada que por lo general, resultaba ser un apoyo incondicional del

²⁴ *Ibid.*

gobierno, relación de la que también obtenía concesiones y publicidad oficial. El conflicto tomo dimensiones inimaginables, a tal grado que el presidente de la Cámara de Diputados, Luis M. Farías en un discurso de agosto de 1980 hizo énfasis y con eso concluir los trabajos, afirmando contundentemente que la libertad de expresión estaba garantizada en la Constitución de la República y que el derecho a la información de ninguna manera la afectaría. Negar la continuidad de los trabajos, podría haber sido muy arriesgado, pero si aplicó la estrategia del diferimiento, alegando que habían sido tantas las ponencias, que estaban realizando un complicado sistema de sistematización. El 28 de octubre de 1980, el Secretario de Gobernación, Enrique Olivares Santana, afirmaba que era falso el antagonismo entre libertad de expresión y el derecho a la información y aceptaba que algunos intereses, habían impedido continuar con la reforma.²⁵

En 1982 a la llegada del Presidente Miguel de la Madrid, se convoca a la segunda consulta pública en la materia, de igual manera, se había comprometido en su campaña a expedir la Ley Reglamentaria del Artículo 6o. constitucional en materia de Derecho a la Información, abarcando la Libertad de Expresión y la Libertad de Prensa y en mayo de 1983, por segunda ocasión se inicia la Consulta Popular en materia de Comunicación Social. Resultó ser una repetición de las mismas propuestas y los controles por parte del gobierno de Miguel de la Madrid hacia los medios, a través de la Dirección General de Radio y Televisión y Cinematografía que cada vez eran cada vez más insultantes, lo cual impedía cualquier avance en materia legislativa. Fueron más los ponentes, pero la contraparte gubernamental cada vez era más cerrada.

En 1988, durante su campaña presidencial, Carlos Salinas de Gortari, sufrió las demandas en la materia, la respuesta era retórica, a pesar de los reclamos de los candidatos de los partidos de oposición a la presidencia. La historia se repitió

²⁵ *Cfr., ibid.*

con el candidato Ernesto Zedillo en 1994, quien entonces se pronuncia para que fueran los mismos medios de comunicación quienes formularan sus propuestas.

La LVI Legislatura inicio con una reforma importantísima, tanto, que vendría a revolucionar el campo de las comunicaciones. En los primeros días, el recién llegado Presidente de la República Ernesto Zedillo, presentó ante el Senado una reforma al artículo 28 constitucional, con el fin de liberar los monopolios exclusivos del Estado en materia de ferrocarriles y telecomunicaciones, lo cual implicaba el acceso a nuevas tecnologías y ampliar el desarrollo tecnológico. Se aprobó el 26 de enero de 1995 y, el presidente presentó posteriormente el proyecto de Ley Reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de Telecomunicaciones, mismo que se aprueba en el Senado el 24 de abril de ese mismo año y la minuta en la Cámara de Diputados el 27 del mismo mes y año. Tanto el PAN como el PRD y el PT, pero muy especialmente el PAN, habían condicionado su aprobación a que se creara una comisión reguladora autónoma que tuviera la responsabilidad de otorgar las concesiones. El acuerdo no se cumplió y el 9 de agosto de 1996, el Presidente emitió un decreto mediante el cual se creaba la Comisión Federal de Telecomunicaciones, sólo con autonomía técnica, por lo que los legisladores del PAN se sintieron burlados por lo que el 10 de octubre de ese año presentó una iniciativa de ley, mediante la cual se otorgaba autonomía limitada a dicha Comisión y proponía avanzar, aunque fuera de manera gradual.²⁶

Parecía que nada iba a suceder, pero los partidos de oposición PAN, PRD y PT en la Cámara de Diputados, propusieron el 16 de diciembre de 1994, la creación de una Comisión Especial de Comunicación Social, que permitiera sacar todas las influencias de las estructuras legislativas preexistentes, que impedían avanzar

²⁶ Cfr., María Teresa Gómez Mont y Urueta (coordinadora) et. al. *Del impulso fundacional ... a la alternancia en el Gobierno*. México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2003, P. 484.

en la materia. El 8 de febrero de 1995, se instaló la comisión ya con la participación del PRI. Ahí es donde comienza mi historia personal. Una historia que ni nace conmigo, ni terminará conmigo, pero que de alguna manera, iría, en compañía de otros compañeros de luchas, contribuyendo a que este país, rompiera inercias y cada día pudiera ser mejor.

Se realizó un gran esfuerzo, con la tercera Consulta Pública en materia de Comunicación Social con 10 foros en diversos puntos de la República, que contaron con una muy rica participación. En un principio había apoyo del gobierno federal e incluso de representantes de los medios electrónicos, tanto públicos como privados, directores, editorialistas y trabajadores de los medios escritos que aportaron sus propuestas. Parecía que en esta ocasión si se iba a legislar, pero no fue así. En un principio se contó con el interés del presidente de la República, Ernesto Zedillo y los secretarios de Gobernación, Esteban Moctezuma y de Comunicaciones y Transportes, Carlos Ruiz Sacristán, pero el paso del tiempo, fue demostrando que el sano interés se había modificado. Hubo cambios en la Secretaría de Gobernación, el enroque colocó a Emilio Chuayffet como secretario, con Dionisio Pérez Jácome como Coordinador de Comunicación Social del gobierno federal y regresó el viejo PRI. Las cosas comenzaron a cambiar, el gran impulso, empezó a tomar paso lento, con la clara intención de dejar que las cosas murieran por si mismas.

Antes de avanzar, si quisiera hacer una serie de reconocimientos. En primer lugar a los diputados integrantes de la Comisión Paritaria que coordinaban los trabajos de la Comisión especial de Comunicación Social que trabajaron con gran compromiso: José Natividad Ganzález Parás (al ser nombrado subsecretario de Gobernación, asumió la responsabilidad Samuel Palma Cesar) y Netzahualcoyotl de la Vega (PRI),²⁷ una servidora y Rafael Ayala (PAN), Ana Lila Cepeda y

²⁷ Mientras el PRI, formó parte de dicha Comisión.

Marcos Rascón (PRD) y José Narro (PT), además de hacer un muy merecido reconocimiento a la doctora Beatriz Solís Leree, profesora emérita de la Universidad Autónoma Metropolitana, quien desde esos momentos y hasta la fecha, ha acompañado con sus conocimientos en la materia a los legisladores, en ambas cámaras. Ella ha sido base de los logros que en esta lucha, se han obtenido.²⁸

PAN, PRD y PT, solicitaron una reunión urgente con el Secretario de Gobernación, quien se comprometió a impulsar los trabajos, se presentó ante el pleno de la Cámara de Diputados el 11 de diciembre de 1996, un punto de acuerdo en voz del diputado priista Samuel Palma, mediante el cual, todas las fuerzas política se comprometían en activar los trabajos, para tener listas las iniciativas sobre: La Ley Federal de Cinematografía, la Ley del Libro, la Ley Federal de Radio y Televisión, la Ley Reglamentaria de los artículos 6o. y 7o. constitucionales y la Ley de Informática, que integraban el paquete legislativo en materia de comunicación social propuesta, que fue muy bien recibida, por los medios y la opinión pública.

Se tenía la certeza de que se avanzaría, pero no fue así, siguió la calma y el 11 de marzo de 1997, los diputados del PRI informaron en tribuna, que se retiraban de los trabajos de la Comisión especial de Comunicación Social y que no seguirían adelante. El PAN, el PRD y el PT, decidieron continuar los trabajos y prácticamente al final de la legislatura, presentaron el 22 de abril de 1997, ante el pleno dos iniciativas de ley: la Ley Federal de Comunicación Social, reglamentaria de los artículos 6o. y 7o. de la Constitución en materia de Libertad de Expresión, Derecho a la Información, Derecho de Réplica y Derecho a la Privacidad que abrogaba la Ley de Imprenta de 1917 y reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión que creaba una comisión autónoma y responsable de otorgar las concesiones de radio y televisión, que hasta ese momento era facultad exclusiva y discrecional del Gobierno federal, que representaba ser el mayor de los reclamos

²⁸ Solís, *op. cit.*

de la amplia consulta pública y se presentó la propuesta de retabular el salario mínimo profesional de los profesionistas de los medios de comunicación, que fue la que mayor éxito tuvo de entre de los trabajadores de los medios.²⁹

Como era de suponerse, no sucedió nada más, pero la LVI Legislatura heredaba a la LVII un logro legislativo, que finalmente representaba un avance, contar con un documento acabado que contemplaba lo dispuesto los tratados internacionales firmados por México en la materia y que el gobierno federal se encontraba obligado a traducir en sus leyes.

Antes de dejar la Legislatura, los diputados que habían trabajado en la Comisión especial de Comunicación Social de los grupo parlamentarios del PAN, PRD y PT, y a nombre de ellos, decidieron dejar constancia de las violaciones a la normatividad, primero constitucional en su A. 133, e internacional en los tratados internacionales que a continuación se citan:

Con ello se violaban disposiciones internacional mismas que se citan:

1. La Declaración Universal de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas del 10 de diciembre de 1948. Sobre derecho a la privacidad y derecho de réplica (A.12); (A.19) libertad de expresión y derecho a la información, así como los límites a la libertad (A.29, f. 2).
2. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de la Organización de Estados Americanos, del 2 de mayo de 1948. Sobre: libertad de expresión y derecho a la información (A.4); derecho a la privacidad y derecho de réplica (A.5); derecho a la información (A.24) y límites a la libertad (A.28).

²⁹ Cfr., Gómez Mont, *op.cit.*, pp.485 a 487.

3. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU del 16 de diciembre de 1966, que entró en vigor hasta el 23 de marzo de 1981, sobre : derecho a la privacidad e información clasificada (A.14. f. 1); derecho a la privacidad (A.17.f.1); libertad de expresión (19.f.1); libertad de expresión y derecho y a la información (A.19.f.2); información clasificada (A.19.f.3); límites a la libertad de expresión (A.20.1); límites a la libertad de expresión (A.20.f.2), y
4. La Convención Americana sobre Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos del 22 de noviembre de 1969. Sobre : derecho a la privacidad (A.11 f.1); derecho a la privacidad (A.11.f.2); derecho de réplica (A.A.11. f.3); libertad de expresión y derecho a la información (A.13); no a la censura previa y límites a la libertad de expresión (A.13. f2); libertad de expresión (A. 13.f.3); límites a la libertad de expresión (A.13 f.4); límites a la libertad de expresión (A.13. f.5); derecho a la privacidad y derecho de réplica (A.14. f.1) ;derecho a la privacidad y derecho de réplica relacionado con otras leyes (A. 14. F.2); derecho a la privacidad y derecho de réplica (A. 14. F.3).³⁰

Además en el año de 1976, se efectuó en San José de Costa Rica la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Públicas de Comunicación, auspiciadas por la UNESCO que a la letra dice: "*...la responsabilidad de los Estados para la determinación de Políticas Nacionales de Comunicación, concebidas en el contexto de las propias realidades de la libre expresión y del respeto a los derechos individuales y sociales...*", recomienda "*...crear Consejos Nacionales de Políticas de Comunicación en los que tendrán participación los grupos interesados y sectores sociales de base, de acuerdo con el derecho de cada país*".³¹

³⁰ Cfr., *Beatriz Solís Lere, Documento de trabajo presentado en la Comisión especial de Comunicación Social.* (inédito), LVI Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1994 .

³¹ *Ibid.*

Dos años más tarde 1978, en París, se efectúa la XX Conferencia General, en la llamada Declaración sobre Principios fundamentales relativos a la contribución de los medios de comunicación de masas, al fortalecimiento de la paz y la comprensión internacional y la lucha contra la propaganda belicista, el racismo y el apartheid, y

En 1980, la UNESCO en la XXI Conferencia General presidida por Sean Mc Bride, conocida como el *Informe Mc Bride*, proclama la necesidad de un Nuevo Orden Mundial de Información y en las Comunicaciones, participan 153 países que se comprometen a reflejar los acuerdos en su propia legislación.³²

Mucho sucedía en el mundo en torno a estos temas, pero en México se mantenía la pasividad y la legislación permanecía prácticamente en la Ley de Imprenta de 1917 y la ley Federal de Radio y Televisión de 1962, por eso se hacía necesario abrir las puertas del país para poner en evidencia el atraso, tanto al interior como al exterior y el 31 de julio de 1997, los grupos parlamentarios del PAN, PRD y PT en la LVI Legislatura presentaron una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, una denuncia en contra del Gobierno Mexicano, por obstaculizar de manera sistemática que se legislara en la materia. Se informaba que finalmente los partidos de oposición, habían presentado las iniciativas de ley que finalmente atacaba el problema de fondo y trataban de terminar con la discrecionalidad gubernamental, la complicidad y los favores mutuos, con todo tipo de control y censura de los medios de comunicación por parte de los gobiernos en turno.

En realidad la CIDH de la OEA, nunca dio respuesta, a pesar realizarse algunas visitas a Washington con el fin de conocer las resoluciones, pero efectivamente dio, a su manera, una respuesta al nombrar para México y otros países en los

³² *Ibid.*

que son patentes las violaciones a la libertad de expresión, la Relatoría especial para la protección de quienes son víctimas de este tipo de delitos. Esta Relatoría se ha justificado en los hechos y a la fecha ha resultado ser un gran acierto.

Lo cierto, es que lo que se dejó bien encausado para la LVII legislatura en la Cámara de Diputados, tomó especial interés por los nuevos diputados de los partidos firmantes de sendas iniciativas: PAN, PRD y PT, pero en la Secretaría de Gobernación se había implementado una estrategia para detenerlo. En primer lugar, las iniciativas, se habían canalizado hacia los concesionarios de radio y televisión y señalaban con maña que los tres partidos pretendían, con ellas, arrebatarles sus concesiones, lo cual no era verdad. Los empresarios, las turnaron a sus asesores jurídicos, quienes con todo dolo, informaron que efectivamente sería así en caso de aprobarse. Eran opiniones totalmente alejadas de la verdad. Quienes habían trabajado en ellas, se habían comprometido desde la tribuna de la Cámara de Diputados, a eliminar cualquier viso de censura o elemento que afectara un ataque en contra de la institucionalidad misma de los medios.

Se trataba de una asonada, instrumentada desde el gobierno y apoyada por los concesionarios. Se intentó acláralo a través de los comentaristas de radio y televisión, algunos amigos y compañeros de lides, quienes simple y sencillamente no tomaron las llamadas y cerraron sus micrófonos. La prensa escrita fue solidaria.

Por otro lado, un problema interno de la nueva legislatura, caldeó los ánimos. Intentaban los coordinadores de los grupos parlamentarios poner orden en el Salón de Sesiones e implementaron el palco posterior para la prensa, la cual estaba acostumbrada a transitar libremente. Al verse limitada, actuaron en consecuencia y bautizaron al palco, como el "corral de la ignominia", al tiempo que bautizaron las iniciativas presentadas en beneficio de los medios, como "leyes de censura" o sea de mordaza, otro infundio, pero esta vez surgido desde la misma fuente que cubría la Cámara de Diputados que estaban molestos por

los acontecimientos. Los diputados que recién habían llegado, todavía sin conocerlas a fondo, se sintieron intimidados y empezaron a defenderse.

Toca, en su caso al entonces, diputado, luego senador y actualmente gobernador Javier Corral Jurado, asumir el reconocimiento que se le hace, sobre el compromiso asumido en estos temas.³³

La estrategia oficialista, rendía frutos y para los diputados interesados en legislar en la materia, fueron tiempos muy difíciles. Es importante reconocer que se hicieron muchos esfuerzos, volvieron a realizar otras consultas públicas, se focalizaron en los medios públicos y cada vez que intentaban presentar alguna iniciativa, sufrían el acoso de los medios electrónicos y de la fuente. Sin embargo, concentraron su trabajo legislativo en corregir y consultar, las mencionadas iniciativas. Cabe decir, que no había mucho espacio para donde moverse pues estaban inspirada en los tratados internacionales.

Pero los tiempo cambian y ese dicho, que se refiere a que "en política, no se gana ni se pierde para siempre" empezó a tomar vigencia. Vicente Fox gana las elecciones para la Presidencia de la República en el año 2000 y se retomó la esperanza de que para partidos como el PAN, pero también, en este caso, para el PRD y el PT, se podría avanzar en materias largamente diferidas como lo era la Reforma de los Medios. Incluso algunos miembros del PRI manifestaron su apoyo y nos dieron en comisiones su confianza, misma que en esos momentos valoramos mucho.

Pero tampoco se dieron las cosas tan tersas como podríamos haber esperado, lo importante es que diputados y senadores que habían participado en esas batallas volvían a ser parte del Congreso tanto en la Cámara de Diputados como

³³ En su momento tanto Javier Corral, como Beatriz Solís, debería completar para la Revista de la Corte, la parte que les corresponde de sus propias experiencias que inciden directamente en el trabajo constitucional.

en el Senado. No así y sobre todo en la de Diputados, empezaron a haber conflictos entre los mismos grupos parlamentarios, productos de protagonismos y ambiciones en las que pretendían, seguramente causados por la falta de experiencia, para desplazar a los que habían trabajado los temas como consecuencia de una convicción personal. Pero el que sabe, sabe y los mismos medios, comenzaron a dar su lugar a quienes para ellos, tenían la respuesta acertada.

A pesar de todo y ante la presión de las mismas Plataformas de Gobierno, presentadas por los partidos políticos, el Presidente Fox, reaccionó y dio señales de avanzar en materia del Derecho a la Información, es decir, a favor de la transparencia y rendición de cuentas. Tuvimos oportunidad los legisladores del PAN y otros partidos interesados, de acercarnos a los coordinadores del proyecto por el Gobierno: Carlos Arce Macías, entonces subsecretario de Economía y el académico Sergio López Ayllón del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el CIDE, quien fue contratado como redactor en el gobierno.

Se realizó un excelente trabajo de consulta, los académicos especializados en la materia, para este momento, ya estaban organizados y tuvieron la oportunidad de acudir a presentar sus comentarios. Así el Presidente Fox, presentó el decreto mediante el cual se creaba la Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental, resultado de muchas horas de negociación, presentó la iniciativa de ley, que creaba la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que fue aprobada por unanimidad en el la Cámara de Diputados para después pasar al Senado. Este fue un gran logro que hablaba de un gobierno diferente, bajo diferentes planteamientos: 1. Plantea la responsabilidad del gobierno federal de informar sobre sus actos administrativos, y cambia el eje del sujeto obligado, suprime un valor de trascendencia. 2. Se establecen los criterios de clasificación de la información confidencial, se señala a la autoridad responsable de hacerlo y se contempla la obligación de que en cada secretaría de Estado deberá existir la Unidad de Información que será responsable de entregar y documentar la información que no sea reservada. 3. Se determinan los plazos

y límites para la entrega de la información requerida y se establece la oportunidad de recurrir a un procedimiento de requisición ante el Instituto Federal de Acceso a la Información. Se había dado un gran paso.³⁴

A propósito de otra parte de la reforma de los medios, la Presidencia de la República a través de la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, convocó a la Mesa del Diálogo para la Reforma Integral de la Legislación de los Medios Electrónicos. Participó el sector académico especializado, el sector social, el empresarial y la representación de los partidos políticos. Se instalaron 7 mesas que trabajaron bajo los siguientes rubros: principios fundamentales, jurisdicción y competencia, participación social y derechos humanos, concesiones y permisos, programación, medios del Estado y competencia económica.

Se presentaron un sin número de propuestas en las que había amplias coincidencias. Desgraciadamente no habría espacio para darlas a conocer en este documento, pero nuestros temas vitales: libertad de expresión, derecho a la información y derecho de réplica y derecho a la privacidad, estuvieron presentes en varias de las mesas, cuyo interés se centraba en que se pudiera modificar la Ley Federal de Radio y Televisión, en lo referente a las licitaciones de las concesiones, para dar autonomía a la Comisión Federal de Telecomunicaciones.³⁵

Cuando todo parecía que iba muy bien, surgió un conflicto, tan inesperado como inconsecuente, proveniente de un convenio entre concesionarios y la Presidencia de la República que impidió continuar con los trabajos. Buena parte de los integrantes de las mesas, decidieron levantarse, por lo que se decidió seguir otra ruta.

³⁴ *Cfr.*, Gómez Mont... *op.cit.* p. 493.

³⁵ *Cfr.*, *ibid.* pp. 494 a 502.

Desde el principio de la legislatura, se distribuyeron los trabajos de las distintas comisiones, y como en la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, de la Cámara de Diputados no se daban las condiciones, para avanzar, y en la de Senadores, se concentraban los trabajos de la Comisión de Comunicaciones para sacar una nueva Ley Federal de Telecomunicaciones, de manera simultánea se decidió integrar la Reforma de los Medios en la Reforma del Estado, en un capítulo especial debido a que los medios venían a ser una de las estructuras que sostenían al viejo régimen.

1.3. Queda completa la Agenda para la Reforma de los Medios: Libertad de Expresión, Derecho a la Información, Derecho de Réplica y Protección de Datos Personales para el 6o. C. y Régimen de Concesiones para Radio y Televisión

Pues bien, el aparente fracaso de la reforma de los medios, no bajo el impulso de todos aquellos que habían venido participando en las mesas, especialmente los académicos que presentaron los resultados a los diputados y senadores de ambas cámaras. En el Senado ante la Comisión de Comunicaciones y Transportes, presidida por el senador, Javier Corral, y en la Cámara de Diputados, en la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, presidida primero por el diputado Lionel Funes y después por el también diputado Juan Carlos Pallares y en la de la Reforma del Estado, presidida, por una servidora. El 12 de diciembre de 2002, los senadores Javier Corral del PAN y Raymundo Cárdenas del PRD, presentaron la Nueva Ley de Radio y Televisión y en la Cámara de Diputados, después de hacer todos los intentos para consensuarlas, incluyendo al PRI, decidieron no acompañarnos, a pesar de haber trabajado en el grupo, el 29 de abril de 2003, a nombre de los diputados del PAN, PRD y PT, así como diputados de otros partidos, integrantes la Comisión para la Reforma del Estado, presentaron dos iniciativas: una para crear una nueva Ley Federal de Radio y Televisión, y otra de Garantías a las libertades de información, derecho a la información, derecho de réplica y

derecho a la privacidad. De cualquier manera, ya era tarde, fueron las dos últimas iniciativas presentadas en la LVIII legislatura.³⁶

Cada paso que se daba, también generaba un rechazo. Se había generado una actitud de defensa por parte de los concesionarios de radio y televisión, en contra de legisladores y académicos. El mundo avanzaba y México seguía mostrando el retraso de algunas practicas. Al parecer, a los concesionarios, les resultaba más conveniente, entenderse con los gobiernos en turno, que contar con un marco jurídico que garantizara la transparencia y equidad de sus negociaciones, especialmente en los tiempos de la transparencia y la rendición de cuentas.

1.4. La Ley Televisa

Al final del sexenio de Vicente Fox, fue aprobada una reforma, que en su momento tomó el nombre de la Ley Televisa, que modificaba la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Radio y Televisión, promovida por las televisoras para defender sus intereses. La iniciativa, fue presentada en la Cámara de Diputados casi a escondidas y fue aprobada, sin cambiar una letra. El Presidente Fox y su secretario de Comunicaciones y Transportes, ante su próxima salida, prácticamente ni se involucraron, la dejaron pasar, pretextando el respeto al Congreso, pero que en el fondo, evidenciaba los intereses de los empresarios: no incorporar en las licitaciones, bases de calidad, ampliar plazos a 20 años que triplicaban la duración de estas, renovación automática, sin competencia para que la COFETEL pudiera vetar las renovaciones y preferencia para los concesionarios originales. Esta minuta, paso el Senado y fue aprobada después de debates muy intensos, los concesionario presionaron a los senadores del PRI, sus incondicionales y a algunos del PAN, esta fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación, de acuerdo al procesos legislativo el 11 de abril de 2006.

³⁶ *Cfr., ibid.*, pp. 499 a 504.

47 senadores presentaron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre ellos el senador Javier Corral, la acción de inconstitucionalidad, con base en el argumento de que la "Ley Televisa, inhibía la competencia y fomentaba el poder del duopolio televisivo. La historia es larga pero es importante porque demostró la importancia de la SCJN como garante de la constitucionalidad en el país al declarar inconstitucionales 6 artículos y 16 párrafos, además de demostrar inconsistencias legislativas que afectaban el proceso y afectaba al artículo 2 de la Constitución. Valga la pena mencionar que la COFETEL, también se pronunció en contra y el máximo tribunal constitucional, regresó al Senado el intento por violentar la Constitución, con la recomendación de reponer de inmediato el proceso legislativo y legislar en la materia. Eso nunca sucedió, Televisa lo aceptó, pero nunca lo aprobó.

Esto sólo para demostrar, las posiciones de ambición de algunos sectores, desgraciadamente apoyados por algunos legisladores, que evidenciaban la urgencia de legislar en la materia.

1.5. Protección de Datos Personales

Ya en el sexenio del presidente Felipe Calderón, se avanzó en materia de derecho a la información y a la protección de Datos Personales, se reforma el artículo 6o. Constitucional en la materia. En primer lugar se le otorga la autonomía constitucional a la Comisión de Acceso a la Información y se reforma el artículo 6o. al que se añade que: la información que se encuentra en posesión de cualquier autoridad es pública; la información privada será protegida; se garantiza la información de datos personales; se establecen los mecanismos de acceso a la información.

Ya en el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, se aprueba la Ley Reglamentaria de la Protección de Datos Personales el 20 de enero de 2017, respondiendo a un reclamo generalizado de los individuos que reclamaban este derecho.

1.6. El Derecho de Réplica

El Derecho de Réplica que se encontraba integrado en la Ley de Imprenta de 1917 y exclusivamente para los medios escritos, no se aplicaba para el resto de los medios, especialmente los electrónicos. Especialmente las televisoras y radiodifusoras hacían todo lo que tenían a su alcance para impedirlo, porque ceder en esto implicaba grandes costos económicos, que tendrían que aplicar en la defensa de las personas afectadas. La reforma sobre el Derecho de Réplica que lo eleva a rango constitucional en el artículo 6o., se aprueba el 13 de noviembre de 2007 y la Ley Reglamentaria del artículo 6o. constitucional en materia del Derecho de Réplica, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 4 de noviembre de 2015.³⁷

Con esto podría muy bien ser abrogada la Ley de Imprenta del 11 de abril de 1917. El derecho de réplica para los medios escritos era lo único que toleraba su vigencia, pero al elevarse a rango constitucional después de una larga lucha, y contando con su propia ley reglamentaria, abarca a todo espacio donde se afecte a la reputación de la persona y establece su derecho a defenderse.

1.7. El Pacto por México

A pesar de los avances, era claro que la confrontación entre concesionarios con académicos y legisladores persistía, hasta que llegó el momento de poner todo sobre la mesa y decidir de una vez por todas si se avanzaría o no. El convocante al Pacto por México fue el Presidente Enrique Peña Nieto y los convocados los presidentes de los partidos políticos y sus grupos de negociadores: Gustavo Madero Muñoz, del Partido Acción Nacional, Cristina Díaz Salazar por el PRI y Jesús Zambrano del PRD con el acuerdo de considerar: 1. El fortalecimiento del

³⁷ Eugenia Paola, Carmona Díaz de León. *El Derecho de Rectificación en México*, tesis para obtener el grado de doctora en Derecho (inédito), México, UNAM, 2010, pp. 169 a 172.

Estado Mexicano, 2. La democratización de la economía y la política, la ampliación y aplicación de derechos sociales y 3. La participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de políticas públicas. Fue presentado un minucioso plan de trabajo y en el capítulo de resultados, estuvieron integrados: la reforma educativa, la de telecomunicaciones y la financiera. En esta investigación sólo nos concentraremos en dos materias: 1. Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, y 2. dentro de los resultados, la Reforma en Telecomunicaciones.

En la primera se implementará: 1.1.-a reforma para la rendición de cuentas, 1.2. La ampliación de facultades al IFAI para que no sólo sea un órgano constitucional autónomo y se amplíe a los órganos estatales de acceso a la información, también autónomos y colegiados, y 1.3. se crea la comisión nacional y comisiones estatales anticorrupción con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia y se crea el Consejo Nacional de Ética Pública con participación de autoridades y sociedad civil.

Por lo que se refiere a la reforma de las telecomunicaciones: 2.1. El Ejecutivo Federal tendrá a su cargo la política de inclusión digital y el fomento a la inversión en telesalud, telemedicina así como el acceso de la población a las tecnologías de la información y comunicación, a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, a la banda ancha e internet. 2.2. Se crea la red compartida de servicios de telecomunicaciones al mayoreo que impulse el acceso a la población a la banda ancha y otros servicios de telecomunicaciones. 2.3. el Instituto Federal de Telecomunicaciones, será el responsable de organizar las licitaciones de dos cadenas de televisión abierta con cobertura nacional y se obliga el "must carry," y "must offer". 2.4. Se crea la Comisión Federal de Competencia Económica en sustitución de la Comisión Federal de Competencia y el Instituto Federal de las Telecomunicaciones y Radiodifusión en sustitución de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, ambas con el carácter de órgano constitucional autónomo y, 2.5. Se crean tribunales colegiados y unitarios de circuito y juzgados de

distrito especializados en radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica. Esta reforma es aprobada el 11 de junio de 2013 que representó un verdadero avance con el que de alguna manera logran acceder a lo más difícil de estas reformas.

1.8. El Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano

El Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, fue creado por decreto del Presidente Felipe Calderón el 31 de marzo de 2010. Es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, responsable de administrar la red de radiodifusoras y televisoras públicas y la preservación, producción y difusión del material audiovisual sin fines de lucro y en beneficio de la sociedad mexicana.³⁸

El gobierno federal tenía bajo su control Imevisión, misma que fue privatizada y el resto de los medios conocidos como públicos, por operar sin fines de lucro, con el fin de cumplir con una función social, integraron la *Televisión Cultural de México* hasta el año 1970, que controlaba aunque de manera anárquica las: televisoras culturales, universitarias, estatales y comunitarias. En un inicio se vincularon con Canal Once, propiedad del Instituto Politécnico Nacional que contaba con una red de repetidoras bajo el esquema de convenio y posteriormente con Canal 22 en lo que era conocido como "*la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Canales Culturales de México*".³⁹

Con el tiempo, se fueron organizando de manera más formal al dar prioridad a los medios públicos del Estado que comprendían, no sólo a los medios del gobierno federal, sino también a los de los estados en sus respectivas entidades federativas, que lejos de ser fieles al objeto de su creación, se habían convertido

³⁸ Cfr., "Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano", Wikipedia, 29 de agosto de 2018.

³⁹ Cfr., *ibid.*

en instrumento de gobernadores y funcionarios públicos de primer nivel, en beneficio y promoción de sus gestiones.

Fue notoria la participación, en la 3ª Consulta Pública organizada en la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados en 1995, de los directores de todos y cada uno de los directores de los sistemas estatales, que solicitaban el acceso a la comercialización, comprometiéndose a preservar su función de "sin fines de lucro", debido a que si el país vivía una marcada crisis económica (la del 20 de diciembre de 1994), evidentemente, los primeros al serles retirado el apoyo gubernamental, venían a ser los medios públicos.

Este fue un tema que dejó la preocupación de legisladores, tanto federales como locales, que pensaban con seriedad el retomar de manera seria, tanto la definición como los fines de estos medios. El tiempo pasó y se puede decir que una de las decisiones más importante en relación a la Reforma de los Medios, en el gobierno del presidente Calderón fue darle formalidad y estructura a los medios públicos.

Es así que el 31 de marzo de 2010 al publicarse el decreto que crea el *Organismo Promotor de Medios Audiovisuales*, se considera darles las características de paraestatal, descentralizada y sectorizada a la Secretaría de Gobernación, garantiza la función social, su participación en el proceso educativo del país y contacto efectivo con la sociedad. Inician con 4 televisoras, distribuidas en el país pero el sistema se va ampliando y se incluye la red de canales digitales, que sólo tenía Canal Once, al Canal 22, TVUNAM y el Canal del Congreso, se amplía la cobertura el resto del sexenio en un 50% y el 3 de octubre, justo al final del mandato del presidente Calderón, se otorgaron permisos para operar 9 estaciones de TDT como último acto, de gobierno, se habilitó un canal de televisión en circuito cerrado para la Secretaría de Educación Pública.⁴⁰

⁴⁰ *Ibid.*

Durante el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, el 14 de junio de 2014 como parte de los acuerdos del Pacto por México y al ser publicada la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano el 2 de agosto de 2016 y a propósito de las Olimpiadas se amplía la red con 10 estaciones más.

2. La constitución política de la Ciudad de México de 2017

Con toda esa larga historia se trata de poner en evidencia, la serie de esfuerzos por legislar en México en materia de Medios de Comunicación, cierto es que se trata de una historia llena de desencuentros en la que no podemos negar que se ha avanzado y la oportunidad de enfrentarnos a la redacción de una nueva constitución, que regulara a la entidad federativa más importante del país, por ser la sede de los poderes públicos y por representar ser la oportunidad, largamente deseada de muchos ciudadanos que ansiaban contar con una entidad en la que sus habitantes, pudieran ejercer sus derechos políticos plenos.

De ninguna manera voy a hacer la historia de la democratización del Distrito Federal, que arranca en 1965, cuando en la Cámara de Diputados se presenta la primera propuesta. Se trata también, de otra historia larga, que seguramente será narrada por otros constituyentes, para poder así, centrarnos en las iniciativas presentadas por la autora de esta investigación y constituyente de la CDMX.

Debo decir en primer lugar, que se presentaron dos disyuntivas, o hacer caso omiso de estos temas y dejar exclusivamente la supremacía a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o bien, rescatar temas torales, que quienes elaboraron el documento de trabajo que fue presentados al grupo de diputados constituyentes de la Ciudad de México, decidieron optar por esta última, y que en términos concretos está radicado en la Constitución federal en los artículos 6o. y 7o., para que tuviera también presencia en la Constitución Política

de la Ciudad de México. Estuvimos de acuerdo con esta propuesta, no lo objetamos y nos dispusimos a revisar el texto presentado en tres materias: 1. La Reforma de los Medios, 2. La creación del Sistema de Radiodifusión Pública de la Ciudad de México, y 3. La posibilidad de la Ciudad de México de contar con un Gobierno Abierto. Las tres estaban vinculadas entre sí, la primera, contemplada en el documento rector y en la Constitución federal, y las otras dos, eran inexistentes.

Es así que ubicándonos en el presente inmediato, vinculado con el año de 2016, la Asamblea Constituyente se instala en el Palacio de Xicotécatl, antigua sede del Senado de la República, el 15 de septiembre de 2016, para empezar a analizar los temas antes mencionados y tratar de construir, con el fin de lograr una propuesta más acabada.

Debo aclarar también y para no crear desconcierto, que forme parte del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional y con ello, proceder a un análisis más profundo desde el punto de vista constitucional

2.1. La Reforma de los Medios

2.1.1. Sin conocer el documento aportado por el grupo de trabajo, nosotros traíamos la idea de que estuvieran integrados los cuatro derechos que rigen esta función: la Libertad de Expresión, el Derecho a la Información, el Derecho de Réplica y el Derecho a la Privacidad y a la Protección de Datos Personales. Estaban las dos primeras y la cuarta, no así el Derecho de Réplica que significaba mucho para los que con anterioridad, habíamos participado a nivel federal, en que se legislara en la materia y aprovechamos para hacer una nueva redacción del artículo 7, letra C, numerales 1, 2, y 3; la letra D, numerales 1, 2, 3 y 4, y la letra E.

Presentamos una iniciativa, misma que fue turnada a la Comisión de Derechos, que fue analizada en el seno de dicha comisión, aprobándose de manera unánime. Pero si debo decir que algunos diputados constituyentes, también presentaron algunas iniciativas en la materia, lo cual me preocupó y mucho, pues era evidente que algunos profesionales de la información se habían acercado a ellos para solicitarles apoyo y que sus temas fueran integrados en el cuerpo de la Constitución de la Ciudad. También fuimos convocados los diputados de Acción Nacional y desde el mismo momento de recibirlas, nos comprometimos a legislar en los términos propuestos, debido a que se trataba de una serie de propuestas que se encontraban contenidas en las iniciativas previas presentadas por el PAN, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado. La posición de los informadores, era una posición perfectamente legítima, primero por parte de los profesionales y después de los diputados, que en realidad no habían trabajado con anterioridad con estos temas. Tanto mis asesores como yo misma, con el resultado de tantos años de intentar legislar en la materia, teníamos claro, de que se trabajaba en la redacción de una constitución, cuyos principios son enunciativos para después dejar el resto a las leyes reglamentarias, que son las que van al detalle y pueden tocar algunos puntos que son los que canalizan su implementación y operatividad. Pero ni diputados, ni informadores, tenían claro que estaban mezcladas dos tipos de propuestas.

Esta no era una situación fácil para mí, pero tampoco quería presentarme como la que todo lo sabe y sin embargo, ellos y yo teníamos la misma jerarquía y los mismos derechos como legisladores. La diferencia, es que por circunstancias de la vida, yo contaba con una curva de aprendizaje que me llevaba a cuidar el documento. Todo era importante y todo debía ser incluido, pero no por completo en la Constitución, algunas cosas quedaron, muy a pesar de mis preocupaciones, y otras si fueron dejadas de lado para el siguiente momento en el proceso legislativo. Me preocupaba también ver las caras de desencanto de los informadores durante las discusiones en comisiones, pues posiblemente creían que sus propuestas iban a ser eliminadas, pero no se trataba de eso, simplemente se

trataba de dar orden y ya tendremos nosotros mismos, la responsabilidad de supervisar a los diputados en el Congreso local, en la redacción de la ley reglamentaria de estos artículos.

Estos acuerdos tomados en la Comisión de Derechos, fueron llevados al pleno de la Asamblea Constituyente y ahí se dio un debate en torno a la Libertad de Expresión. El diputado morenista, Javier Jiménez Espriú, proponía que no hubiera absolutamente nada que la limitara. Esa había sido mi convicción por mucho tiempo, hasta que la vida misma me enseñó cual era la realidad en torno al régimen de libertades. Tiempo atrás, había sido víctima de una campaña de difamación en los medios, lo que me permitió comprender que esa libertad debe tener límites. En primer lugar, porque la Constitución Federal así lo contempla y no podíamos legislar en contra de ello, y segundo, porque una libertad como esta sin límites, puede llevar al libertinaje, por lo que hay que proteger a los afectados, especialmente cuando existe una amenaza real como sucede en nuestro país, con una Ley de Imprenta vigente, que es reglamentaria de la Libertad de Expresión y que es seriamente restrictiva de dicha libertad. Es por ello, que se votó en el pleno, la rectoría del artículo 6o. constitucional.

A dicho párrafo, se añadió el Derecho de Réplica. Con la desconfianza que teníamos quienes habíamos defendido este derecho en el pasado, e identificando plenamente a sus detractores, nos empeñamos en sacarla adelante a costa de lo que fuera y así, pudo desatorarse en la misma mesa de las negociaciones.

En el numeral 2 del mismo artículo, habíamos decidido integrar, los derechos de los profesionales de la información centrados en la confidencialidad de las fuentes de información. Diputados de otros partidos habían propuesto integrar a ello, el secreto profesional y la cláusula de conciencia, posiblemente la tercera acepción, no tanto, pero si se acercaba a que en realidad significaran lo mismo, y lo que teníamos era un principio constitucional, el mismo, pero por triplicado, lo cual no era necesario y demostraba la falta de rigor jurídico.

Lo importante de integrar los derechos de los profesionales de la información a rango constitucional, era sentar las bases de una Ley Reglamentaria de los Derechos de los profesionales de la información, cuya responsabilidad radica en el Congreso local. Esta concentración por triplicado de un principio constitucional fue aprobada en estos términos o sea con las tres acepciones y me quedé con la seguridad de que al revisar la constitucionalidad de los términos, habría un señalamiento. Así sucedió, el ministro Javier Laynez Potisek, se percató de ello, yo me quedé con la seguridad de que se haría la corrección, pero se dio el debate y al parecer quedó subsanada. Sin embargo la Procuraduría General de la República, volvió a hacer el señalamiento limitándolo al "secreto profesional", yo estaba convencida, de que eventualmente podrá tener algún conflicto con el Código Penal ya que vinculado al ejercicio profesional de los informadores, podría tocar situaciones delicadas, en las que no denunciar, pudiera convertirse en encubrimiento. La PGR lo devolvió a la Suprema Corte, y está lo defendió con excelentes argumentos jurídicos, pero en los hechos y según opinión de mis mismos asesores, lo que en realidad es importante para un informador, es la "confidencialidad de las fuentes".

En el numeral 3 sobre relativo a garantizar la seguridad de las personas que ejerzan el periodismo, no fue propuesta del PAN, empezando por la redacción y seguido por el hecho de que si estábamos tratando de eliminar el fuero para los legisladores, no era conveniente crearlo para los profesionales de la información. La identidad que me une a ellos, ya que en el pasado ejercí el periodismo, me llevo a jugármela con ellos, aunque no estuviera plenamente convencida. De cualquier manera y rescatando las opiniones de algunos informadores, ellos sienten que en los hechos esto no va a ser posible, pues si bien hasta ahora sin legislar este punto, lo habían intentado implantar, a través de acuerdos con el Gobierno de la Ciudad, mismo que había lanzado la convocatoria para contar con cuerpos de protección para proteger a los periodistas, y estás siempre habían quedado desiertas.

En cuanto al Derecho a la Información, el Derecho a la Privacidad y a la Protección de Datos Personales, tratamos de mejorar con éxito la redacción y lo logramos en las letras C y D del artículo 7.

2.2. El Sistema de Radiodifusión Pública de la Ciudad de México

Vinculado con los Medios de Comunicación y la integración de las nuevas tecnologías, presentamos una iniciativa, mediante la cual se creaba el Sistema de Radiodifusión Pública de la Ciudad de México. Posteriormente presentó otra, el diputado morenista Jesús Ramírez Cuevas. Había similitudes entre ambas y también algunos cabos sueltos, que se trabajaron, en equipo con diputados del PAN, PRD y Morena. Es importante reconocer que a pesar de los pronósticos en contra, éstas lograron avanzar en completa sintonía, gracias a la visión de los diputados Dolores Padierna del PRD y Santiago Creel del PAN, cuyo apoyo fue fundamental, ya que como se ha mencionado, a nivel federal existe el Sistema de Radiodifusión Pública del Estado Mexicano, y debería ya estarse instalando en el resto de las entidades, pero en ellas ni siquiera se han reformado sus leyes locales para que cada una de ellas pudiera contar con su propio sistema. Fundamental también fue el apoyo del diputado externo del PRD y presidente de la Comisión de Desarrollo Sustentable, Enrique Provencio, quien las llevó a dicha comisión y la contribución de los diputados de todos los grupos parlamentarios en dicha comisión para construir una propuesta transitable. En las iniciativas presentadas por PAN y Morena, se proponía que fuera un órgano autónomo, pero se decidió que naciera como descentralizado, para luego pasar a ser autónomo, como lo han sido el Instituto Federal Electoral, el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano y la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Mediante la aprobación de este Sistema, sin tocar la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, que es materia exclusivamente federal, se destina la concesión que ya tiene la Ciudad de México con dos frecuencias, una que

maneja la Secretaría de Cultura de la Ciudad de México y otra la Asamblea Legislativa, para pasar a manos de los ciudadanos y ser operada por dos consejos: uno el de Administración con la responsabilidad de gobierno, integrado por 7 consejeros de mayoría ciudadana y un Consejo Consultivo Ciudadano de Programación, integrado por 11 consejeros, más el Director General, que será nombrado por el Consejo de Administración, a propuesta del Congreso local.

2.3. El Gobierno Abierto

Vinculado a las nuevas tecnologías y al Derecho a la Información, presentamos la iniciativa que crea el Gobierno Abierto, tema que aunque esperábamos encontrar por lo novedoso, no estaba integrado en el documento base, que había sido redactado por el grupo de asesores, debido a que es un tema más que vigente y novedoso a nivel internacional y que incluso proveedores de nuevas tecnologías (software) de otros países, donde el Gobierno Abierto está más avanzado, abordaban con insistencia a los gobiernos locales sin que hasta el momento esté contenido en la ley, ni en la Constitución federal, ni en las de los estados, ni en leyes generales.

Por el PRD, la diputada externa, Lol Kim Castañeda, propuso el Constituyente Abierto y el diputado, entonces del PRD, Armando Ríos Peter, propuso el Parlamento Abierto, tema que está siendo tratado en el Congreso de la Unión, pero exclusivamente en el Poder Legislativo. Nosotros propusimos el Gobierno Abierto para todo el gobierno de la Ciudad de México, que deberá ser instaurado de manera transversal en: los tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, la Administración Pública; los órganos constitucionales autónomos; los Municipios y los concejos municipales.

Este tema fue tratado en la Comisión de Buen Gobierno. Tenemos que el PAN, presentó la iniciativa y el presidente de la comisión Armando Ríos Peter lo retomó

dándole prioridad y dejó su redacción final en manos de tres diputadas: Tobbyanne Ledesma del PRD, Elvira Daniel de Morena y María Teresa Gómez Mont por el PAN, resultando de estos trabajos un texto que en el artículo 60, numeral 1, párrafo segundo, quedó de la siguiente manera:

Gobierno Abierto es un sistema que obliga a los entes públicos a informar a través de una plataforma de accesibilidad, de datos abiertos, y apoyada en nuevas tecnologías que garanticen de forma completa y actualizada, la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información. Así mismo, se deberán generar acciones políticas y públicas orientadas a la apertura gubernamental a fin de contribuir a la solución de los problemas públicos a través de instrumentos ciudadanos participativos, efectivos y transversales.⁴¹

El Gobierno Abierto quedó integrado en los artículos relativos a los Poderes: Ejecutivo como Gobierno Abierto, Legislativo como Parlamento Abierto, órganos Constitucionales Autónomos como Gobierno Abierto, Administración Pública como Gobierno Abierto. El Poder Judicial se trató en términos de transparencia, en los Municipios como Municipios Abiertos y en los Concejos municipales como Concejos Abiertos.

Se puede decir, que el Gobierno Abierto, aún no está legislado a nivel federal, con excepción del Poder Legislativo, ni en ninguna otra entidad federativa.

2.4. Otras Iniciativas

Además de las iniciativas presentadas, se dieron otros debates en los que participamos, tanto en comisiones como en el pleno de la Asamblea Constituyente. Entre ellas, se pueden mencionar:

⁴¹ *Constitución Política de la Ciudad de México*, México, 2017, pp. 197-198.

2.4.1 En contra de reducir la edad para votar a los 16 años

Esto porque considerábamos que se trataba de una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ser la "ciudadanía" materia exclusiva federal. Para avanzar en ello, primero se requería legislar en el Congreso federal, y dependiendo de los resultados, decidir, si se aborda en el Congreso local.

2.4.2. En apoyo y ampliación del Gobierno de Gabinete

Esta propuesta no pasó por no contar con los votos suficientes. Con ella, se pretendía que el Gabinete de Gobierno fuera ratificado por el Congreso local, como un instrumento que fortaleciera el equilibrio de poderes.

2.4.3. En apoyo y ampliación del Gobierno de Coalición

Esta propuesta si paso, se reunieron los votos suficientes. Lo que el PAN pretendía porque era evidente, que las coaliciones electorales, estaban ganando terreno. El PRD por su parte, prefería que fuera una propuesta más laxa, porque estaban convencidos de que en las elecciones del año 2018 ellos ganarían el Gobierno de la Ciudad y no querían que por mandato constitucional tuvieran que compartir el gobierno. Lo que el PAN proponía y que defendió en la Comisión de Ciudadanía que estuviera integrado por varias etapas: 1. Acuerdo entre partidos por integrar una coalición electoral, 2. Acordar y presentar una plataforma de gobierno común a la que se comprometieran los partidos, 3. Triunfar, 4. Gobierno plural de coalición con participación de todos los partidos integrantes, y 5. Construcción de mayorías legislativas que facilitarían los acuerdos. Gano la propuesta del PRD que fue la que se voto en el pleno y quedó claro que en caso de tener la Ciudad de México un Gobierno de Coalición, el Gabinete de Gobierno deberá ser ratificado por el Congreso local.

3. Los pendientes

3.1. La Reforma del Estado

En lo personal, sólo me quedé con un pendiente que era el de revisar la Reforma del Estado, ya que a nivel federal y desde el año 2000, estaba pendiente para todo el país, hacer lo que en ese momento no es otra cosa, más que el cambio de régimen de gobierno, que estuvo muy presente en las propuestas de campaña en el año 2018. Lo propuso el Frente integrado por PAN, PRD y MC y después lo fue tomando por su parte el candidato de Morena. Hay que tener claro, que los dos son totalmente opuestos, mientras que el primero propone el cambio de las instituciones que integran el Gobierno federal, para López Obrador, se deja ver como una serie de cambios a la Administración Pública.

Para nosotros en ese momento era importante avanzar en la revisión del régimen de gobierno, con el fin de crear un sistema de fortalecimiento y equilibrio de poderes, con la participación de los órganos autónomos y de participación ciudadana que en la Ciudad de México ha sido muy activa. De los tres poderes, en el Judicial, es en el que más innovaciones fueron presentadas y aprobadas, pero en los relativo al Ejecutivo y al Legislativo, si se dieron reformas pero sin modificar el fondo y en perfecta sintonía con el Gobierno Federal.

Entiendo y acepto, que para llegar a ello, se hacer necesario el avanzar en esta materia y en primer lugar a nivel federal. Presiento que no será en este sexenio, pero de cualquier manera, la posibilidad seguirá siendo una tarea pendiente.

Es por ello, que al final de cuentas, la reforma de las instituciones que integran el Gobierno no avanzará, y se tendrá más tiempo para analizarlo.

Fuentes

GÓMEZ Mont, María Teresa, (coord.) *Del impulso fundacional... a la alternancia en el Gobierno*. Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México, 2003.

RABASA, Emilio O., (coordinador) et. al. *Nuestra Constitución. Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano*. Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana/Secretaría de Gobernación, 1990, pp. 383-384

SOLIS, Beatriz, *Historia de la Legislación de Medios*, documento elaborado para la Comisión Especial de Comunicación Social de la Cámara de Diputados (inédito), LVI Legislatura. México, 1994.

SOLIS, Beatriz, *El marco de los Tratados Internacionales en materia de Medios de Comunicación*, documento elaborado para la Comisión Especial de Comunicación Social de la Cámara de Diputados (inédito), LVI Legislatura, México, 1994.

CARMONA, Eugenia Paola, *El Derecho de Rectificación en México*, tesis para obtener el grado de doctora en Derecho (inédito), México, UNAM, 2010,

Constitución Política de la Ciudad de México, México, 2017, pp. 197-198.

La formación editorial de esta obra fue elaborada por la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis. Se utilizaron tipos Gothic720 Lt BT y Gothic720 BT de 8, 9, 10, 11, 13 y 15 puntos. Septiembre de 2019.



ISSN 2448-6965



9 772448 696008