



Revista Mexicana de Derecho Constitucional  
Núm. 36, enero-junio 2017

## COMENTARIO SOBRE LA REFORMA POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Jaime Fernando CÁRDENAS GRACIA\*

SUMARIO: I. *Descripción de la reforma. Los artículos sustantivos.* II. *Los artículos transitorios de la reforma.* III. *Críticas a la reforma política de la Ciudad.* IV. *Conclusiones.*

### I. DESCRIPCIÓN DE LA REFORMA. LOS ARTÍCULOS SUSTANTIVOS

La reforma constitucional que modifica la naturaleza jurídico-política de la Ciudad de México se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de enero de 2016. Se reformaron 52 artículos constitucionales, la mayoría de ellos para cambiar la antigua denominación Distrito Federal por Ciudad de México o, para emplear el genérico, entidades federativas en lugar de estados, pero, por errores de técnica constitucional, hubo preceptos que mantienen la anterior designación de Distrito Federal (los artículos 26 apartado B, sexto párrafo; el artículo 73, fracción VIII, 2; el artículo 73, fracción VIII, 3; el artículo 73, fracción XXIX-W; el artículo 79 fracción IV; y el artículo 109, fracción III, párrafo sexto).

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

\* Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

bernados por leyes emanadas del Congreso de la Unión que fungiría como Poder Legislativo local. Los ciudadanos residentes en el Distrito Federal contarían con un Poder Judicial encargado de la aplicación de las leyes locales, cuyos integrantes serían nombrados por el Congreso de la Unión. El Poder Ejecutivo se encomendaba a un gobernador nombrado y removido libremente por el presidente de la República. Sin embargo, se reconocía a los ciudadanos, la facultad de elegir a los miembros de los ayuntamientos de los municipios del Distrito Federal.<sup>1</sup>

Las razones por las que en 1917, el Distrito Federal no fue contemplado como estado fueron —al menos así ha sido explicado— de carácter militar y político. No se quiso un gobernador electo por los ciudadanos ni poderes electos por ellos, para que esas instancias elegidas no tuvieran el mando de la policía, ni de la guardia nacional y, mucho menos, de cualquier fuerza armada que pudiera oponerse a los poderes federales. Estaba reciente en la memoria de los constituyentes de Querétaro la sublevación de Victoriano Huerta contra el gobierno legítimo de Francisco I. Madero.<sup>2</sup>

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

<sup>1</sup> Barceló Rojas, Daniel A., *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 61.

<sup>2</sup> Rodríguez Kuri, Ariel (coord.), *Historia política de la Ciudad de México (desde su fundación hasta el año 2000)*, México, El Colegio de México, 2013.

se publica la reforma constitucional y política de la Ciudad de México para facultar la instalación de un Constituyente local.

Dentro de los preceptos que en 2016 se modificaron y que tienen trascendencia para este comentario, mencionamos a los siguientes:

El artículo 44 que señala:

La Ciudad de México es la entidad federativa sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos; se compondrá del territorio que actualmente tiene y, en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en un estado de la Unión con la denominación de Ciudad de México.

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

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

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

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

En materia de derechos humanos, se dispone expresamente que la Constitución de la Ciudad establecerá normas y garantías para el goce y protección de los derechos humanos en los ámbitos de su competencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 1o. de la Constitución de la República. Esto es, se

pueden incorporar nuevos derechos y garantías de protección a favor de los mismos, siempre y cuando no se invadan las competencias de la Federación.

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

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

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

Sobre la reelección, nosotros pensamos, que sin establecer al mismo tiempo la revocación del mandato y fortalecer la democracia interna en los partidos,<sup>3</sup> la institución conducirá a un mayor elitismo político de la vida política de la Ciudad. No obstante, será decisión de la Asamblea Constituyente de la Ciudad determinar cuántos mandatos podrán permitirse.

La Constitución Política de la Ciudad debe garantizar a todos los grupos parlamentarios el acceso a los órganos de gobierno del Congreso local y, a los de mayor representación, a la Presidencia de los mismos.

En cuanto a las reformas a la Constitución de la Ciudad, se indica que éstas corresponden al futuro Congreso local, por aprobación de las 2/3 partes de los diputados presentes. Se excluye a las futuras alcaldías del proceso de

<sup>3</sup> Cárdenas Gracia, Jaime F., *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

reforma constitucional local, y no existe mención a la participación de los ciudadanos en la aprobación de las modificaciones constitucionales locales mediante el referéndum.

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

Como en otros trabajos hemos indicado, el órgano de fiscalización externa debiera ser autónomo y su titular electo por los ciudadanos. Además de contar con suficientes atribuciones para combatir la corrupción.<sup>4</sup>

La base III indica que el titular del Poder Ejecutivo se denominará jefe de gobierno de la Ciudad y tendrá a su cargo la administración pública de la entidad. No puede durar en el encargo más de seis años. Se indica que quien haya ocupado ese cargo con anterioridad, con esa denominación u otra, puede volver a ocuparlo. La Constitución de la Ciudad debe contemplar las facultades del jefe de gobierno y los requisitos que deben reunir los aspirantes al cargo.

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

Los magistrados del Tribunal Superior deben reunir como mínimo los requisitos que se exigen en las fracciones I a V del artículo 95 para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Están impedidos para

<sup>4</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *Las pruebas y las resoluciones electorales*, México, Porrúa, 2014, pp. 159-191.

ser magistrados, los secretarios del gobierno de la ciudad, el procurador y los integrantes del Poder Judicial local, a menos que se hayan separado del cargo durante el año previo al día de la designación.

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

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

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

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

El jefe de gobierno propone al Ejecutivo local las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, que sirvan de base para el cobro de las contribuciones de la propiedad inmobiliaria.

La base VI señala que la Constitución local se ocupará de la división territorial de la Ciudad de México, así como el número, la denominación y

los límites de las demarcaciones territoriales —hasta después de la elección del 2018 entrarían en vigor las nuevas demarcaciones según dispone el artículo cuarto transitorio de la reforma—. El gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad estará a cargo de las alcaldías. La legislatura local aprueba su presupuesto y éstas lo ejercerán de manera autónoma en los supuestos y términos que establezca la Constitución local.

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

- a) las alcaldías se integran por el alcalde y el Concejo. Ambos se eligen mediante el voto ciudadano para un periodo de tres años. Los integrantes de la alcaldía se eligen por planillas de entre siete y diez candidatos. En ningún caso, el número de concejales podrá ser menor de diez ni mayor de quince. Los integrantes de los concejos serán electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en la proporción de 60% por el primer principio y 40% por el segundo. Ningún partido o coalición podrá contar con más del 60% de los concejales;
- b) la Constitución de la Ciudad deberá establecer la elección consecutiva para el cargo de alcalde y los concejales, por un periodo adicional. La postulación debe realizarse por el mismo partido o coalición que los hubiesen postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato;
- c) la administración pública corresponde a los alcaldes;
- d) el Concejo aprueba el proyecto de presupuesto que se envía al jefe de gobierno para que éste lo remita al Congreso local para su aprobación;
- e) los concejos están facultados para supervisar y evaluar las acciones de gobierno, además de controlar el ejercicio del gasto público en la respectiva demarcación;
- f) el proyecto de presupuesto de las alcaldías debe sujetarse a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución;
- g) el presupuesto de las demarcaciones territoriales será asignado en proporción a los términos que prevea la ley local; a las alcaldías les corresponderán al menos, los montos de las participaciones federales, impuestos locales e ingresos derivados de la prestación de servicios a su cargo;
- h) las alcaldías no pueden contraer directa o indirectamente deuda, e

- i) los alcaldes y concejales deberán reunir los requisitos que establezca la Constitución de la Ciudad.

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

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

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

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

La base IX del 122 constitucional reformado, alude al tema electoral. Se establece que en esta materia deberán ajustarse a las reglas que fija la fracción IV del artículo 116 de la Constitución y las leyes generales correspondientes en la materia.

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

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

El apartado B, del artículo 122 reformado se ocupa de las competencias que conservan los poderes federales en la Ciudad de México, lo que jurí-



dicamente prueba que su nuevo estatus no corresponde a un estado sino a un híbrido jurídico comprendido en el genérico de “entidad federativa”. Así se señala lo siguiente:

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

El apartado C del artículo 122 modificado, alude a la coordinación metropolitana. En ella intervienen la Federación, la Ciudad de México, sus demarcaciones territoriales, y los estados y municipios conurbados en la zona metropolitana.<sup>5</sup> Esta coordinación, dice la reforma, es para prever los mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo urbano y ejecución de acciones regionales para la prestación de

<sup>5</sup> Entre otros, véase Bassols Coma, Martín, “La organización de las áreas metropolitanas”, *El espacio metropolitano*, conferencias pronunciadas en la XIII Semana de Estudios Superiores de Urbanismo, Granada, 9-13 de mayo de 1988, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial, 1989, pp. 47-68, y Barrero Rodríguez, María Concepción, *Las áreas metropolitanas*, Madrid, Civitas, 1993.

servicios públicos, en los términos que emita el Congreso de la Unión a través de una ley.

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

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

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

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

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

Otro artículo modificado muy importante para la Ciudad de México, es el artículo 135 de la carta magna, pues el Congreso local de la Ciudad de México será parte del Constituyente Permanente.

## II. LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS DE LA REFORMA

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

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

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

El cuarto transitorio estipula que las normas relativas a la elección de las alcaldías se aplicarán a partir del proceso electoral para la elección constitucional de 2018. En ese año, la elección se realizará con base en las 16 demarcaciones territoriales en vigor. En 2018 las alcaldías se integrarán por el alcalde y diez concejales electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en proporción de 60% por el primer principio y 40% por el segundo. Las autoridades electas en 2015, no podrán optar por la reelección en sus demarcaciones en 2018. Una vez aprobada y publicada la Constitución de la Ciudad, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal expedirá las leyes inherentes a la organización, funcionamiento y competencias de las alcaldías, para que éstas, a partir de 2018, ejerzan sus facultades.

En el artículo quinto transitorio se dispone que las autoridades electas en 2012 y 2015, permanecerán en funciones hasta la terminación del mandato para el que fueron electas. Esas autoridades y órganos, se sujetarán a las disposiciones constitucionales y legales vigentes con antelación a la aprobación de la reforma constitucional de 29 de diciembre de 2016.

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

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

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

Al Consejo General del INE se le otorga la facultad de emitir la Convocatoria para la elección de las y los diputados constituyentes, dentro de los 15 días siguientes al 29 de enero de 2016, y se establece que el proceso

electoral se ajustará a las reglas que determine el INE, pero sin violentar las leyes generales electorales y la Constitución de la República.

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

Un elemento profundamente criticable —por antidemocrático, elitista y por reñir con otras normas de la Constitución— de la reforma de 29 de enero de 2016, es la integración de la Asamblea Constituyente con 40 diputadas y diputados designados. Seis son propuestos por el presidente de la República, otros seis por el jefe de gobierno, 14 serán diputados federales y otros 14 serán senadores.

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

Para la conducción de la Asamblea Constituyente actúa una Junta Instaladora formada por los cinco diputadas y diputados constituyentes de mayor edad. La Junta Instaladora conduce los trabajos para la aprobación del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, mismo que deberá ser aprobado dentro de los 10 días siguientes a la instalación de la Asamblea. Para su discusión y aprobación es aplicable en lo conducente el Reglamento Interior de la Cámara de Diputados.

El jefe de gobierno tiene la exclusividad —el monopolio— para elaborar y remitir el proyecto de Constitución, el que será discutido, modificado, adicionado y votado en la Asamblea Constituyente, sin limitación alguna. El jefe de gobierno tiene hasta el 15 de septiembre de 2016 para remitir su proyecto.

La Asamblea Constituyente deberá crear, al menos, tres comisiones para la discusión y aprobación de los dictámenes relativos al proyecto de Constitución.

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

La Constitución de la Ciudad entrará en vigor el día que ésta señale para la instalación de la Legislatura, excepto en materia electoral, misma que será aplicable desde enero de 2017. Se faculta a la Asamblea Legislativa

del Distrito Federal para legislar sobre los procedimientos e instituciones electorales que resulten aplicables al proceso electoral 2017-2018.

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

El noveno transitorio se ocupa de la integración, organización y funcionamiento de la Asamblea Constituyente. Sus facultades son:

- a) elegir por el voto de las 2/3 partes, a los integrantes de su Mesa Directiva, en los términos que disponga el Reglamento para su Gobierno Interior, dentro de los cinco días siguientes a la aprobación de éste;
- b) si no se aprueba la Mesa Directiva, la Junta Instaladora ejercerá las facultades de la Mesa, aunque la Junta Instaladora no podrá estar en funciones más allá del 5 de octubre de 2016;
- c) sesionar en Pleno y en comisiones, de conformidad con las convocatorias que expidan su Mesa Directiva y los órganos de dirección de las comisiones;
- d) dictar todos los acuerdos necesarios para el cumplimiento de su función;
- e) recibir el proyecto de Constitución del jefe de gobierno;
- f) discutir, modificar, adicionar y votar el proyecto de Constitución, y
- g) aprobar, expedir y ordenar la publicación de la Constitución de la Ciudad.

La Asamblea Constituyente goza de autonomía —no de soberanía— para el ejercicio de sus facultades como Poder Constituyente. Ninguna autoridad puede intervenir ni interferir en su instalación y funcionamiento.

Las sesiones de la Asamblea Constituyente deben realizarse en la antigua sede del Senado y el Pleno de la Asamblea puede habilitar un recinto alternativo. Los recintos de la Asamblea Constituyente son inviolables para garantizar a sus integrantes el libre ejercicio de su función.

Las sesiones del Pleno son válidas con la asistencia del 50% más 1 de sus integrantes y sus votaciones requieren de las 2/3 partes del total de sus integrantes. Las de comisiones son válidas con la asistencia de la mayoría de sus integrantes y sus votaciones se adoptarán por la mayoría de los presentes.

La Asamblea Constituyente de la Ciudad no puede interferir en el funcionamiento de ninguna autoridad. Se debe circunscribir a su objeto.

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

En el décimo primero transitorio se establece que todos los inmuebles ubicados en la Ciudad de México que estén destinados al servicio que prestan los poderes de la Federación, continuarán bajo la jurisdicción de los poderes federales.

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

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

El artículo décimo cuarto transitorio precisa que todas las referencias realizadas en los ordenamientos al Distrito Federal deben entenderse hechas a la Ciudad de México.

En el artículo décimo quinto transitorio se prohíbe que quien haya ocupado el cargo de jefe de gobierno o equivalente no podrá volver a ejercerlo.

El artículo décimo sexto transitorio precisa que las alcaldías accederán a los recursos de los fondos y ramos federales en los términos que prevea la Ley de Coordinación Fiscal.

Finalmente, el artículo décimo séptimo transitorio indica que las funciones de las alcaldías deben ser al menos las mismas que ejercen las actuales delegaciones del Distrito Federal. También se establece que las competencias deben distribuirse entre los alcaldes y los concejos.

### III. CRÍTICAS A LA REFORMA POLÍTICA DE LA CIUDAD

La reforma constitucional publicada el 29 de enero de 2016 en el *Diario Oficial de la Federación* contiene muchas deficiencias, entre las que se enumeran:

Limitación de la soberanía. El diseño de 60 diputados electos por los ciudadanos y 40 de designación (14 senadores, 14 diputados, 6 propuestos por el presidente más otros 6 propuestos por el jefe de gobierno), tiene su origen en la noción de Constitución mixta, del mundo antiguo y medieval. La finalidad de la Constitución mixta, como dice Maurizio Fioravanti, es evitar que una fuerza política realice todas sus pretensiones. Se pretende el equilibrio y la moderación a favor de estamentos y corporaciones —en nuestro caso diríamos de la oligarquía partidista—, pues se quiere limitar lo que desde Bodino se llama soberanía popular.<sup>6</sup>

Se restringe la soberanía y el principio representativo en clara violación a los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución porque en la Constitución mexicana todos los cargos representativos deben ser electos por los ciudadanos. Los cargos representativos y máxime las y los diputados constituyentes deben ser electos por los ciudadanos. El artículo séptimo de la reforma constitucional de 29 de enero de 2016 atenta tanto contra la soberanía popular como contra el carácter representativo de la Asamblea Constituyente y que se encuentra previsto en la carta magna.

La Asamblea Constituyente de la ciudad posee un carácter predemocrático. También podemos señalar el carácter elitista del Constituyente. Según Giuseppe de 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 predemocrático 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 predemocráticos”, 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 1931.<sup>7</sup> En esas Consti-

<sup>6</sup> Fioravanti, Maurizio, *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*, Madrid, Trotta, 2001, pp. 71 y ss.

<sup>7</sup> Vergottini, Giuseppe, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Espasa-Calpe, 1985, pp. 149 y ss.



tuciones 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 pactaron la reforma en detrimento de los demás 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 obtendría aproximadamente la siguiente cantidad de diputados constituyentes:

- Cuatro diputados federales del PRI —de 14— derivados del voto ponderado en la Cámara de Diputados.
- Seis senadores del PRI —de 14— resultantes del voto ponderado de la Cámara de Senadores.
- Seis constituyentes que le corresponde designar al presidente de la República.

De esta suerte el PRI, de entrada, sin participar en elección alguna, tendrá 16 diputados constituyentes más los que obtenga en las urnas. ¿Por qué ese regalo sobrerrepresentador? Porque el PRI, conforme a los resultados electorales de 2015, es la cuarta fuerza política de la ciudad de México y, por disposición del séptimo transitorio de la reforma constitucional, se le ha conferido el carácter de fuerza política preponderante a cambio de respaldar el texto de reforma constitucional en el que insistió el PRD.

El PRI artificialmente estará entre las dos fuerzas políticas de mayor magnitud en el Constituyente de la ciudad, lo que implica 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 estará sobrerrepresentada en el Constituyente de la Ciudad, pues sin ganarlos en las urnas, tendrá de entrada seis diputados constituyentes designados por el jefe de gobierno más aproximadamente 4 derivados de la representación ponderada que le corresponde en la Cámara de Diputados y Senadores. En total, estamos hablando de diez constituyentes de sobrerrepresentación a favor de ese partido.

La reforma política a la ciudad es cuestionable porque el esquema político que contempla es compatible con el neoliberalismo hegemónico que a

nivel mundial prevalece, pues promueve democracias de baja intensidad,<sup>8</sup> sin participación fuerte y amplia de los ciudadanos. Se omite en la reforma constitucional que la Constitución de la ciudad sea aprobada por los ciudadanos mediante referéndum. La aprobación de la Constitución de la ciudad de México debiera requerir de una doble consulta. Una para preguntarles a los ciudadanos si quieren la Constitución y la otra para que la autoricen en definitiva, una vez que el Constituyente de la ciudad haya aprobado el texto. Los ciudadanos no tienen tampoco la facultad de iniciativa para proponer el texto constitucional, ni tienen facultad para intervenir directamente en el proceso de deliberación de la nueva Constitución. En síntesis, se trata de una reforma que no propone participación ciudadana alguna en el proceso de discusión y aprobación de la Constitución.

Por otra parte, la reforma constitucional restringe en exceso que los candidatos independientes sean electos constituyentes, pues como mencionamos anteriormente se les exige, además de los requisitos de elegibilidad de los candidatos de partidos: 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. Adicionalmente deben, para ser registrados ante la autoridad electoral, reunir más de 70 mil firmas de apoyo ciudadano —el 1% del listado nominal del padrón electoral—.

Una crítica que me parece demoledora es el débil carácter constituyente de la Asamblea Constituyente porque ésta carece de poder soberano, al menos amplio, para ejercer su función y es jurídicamente un órgano derivado y no originario. La reforma constitucional de 29 de enero de 2016, “amarra” o limita 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 debería nacer atado por los principios que ha establecido el Constituyente Permanente, principalmente por el artículo 122 constitucional, porque eso le restará creatividad, libertad y soberanía.<sup>9</sup>

Como hemos reseñado en las páginas anteriores, el artículo 122 reformado, le va trazando el camino a la Asamblea Constituyente y le estatuye:

<sup>8</sup> Harvey, David, *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Akal Editores, 2007.

<sup>9</sup> Negri, Antonio, *El poder constituyente. Ensayos sobre las alternativas de la modernidad*, Madrid, Libertarias, Prodhufi, 1994.

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 trata de una Asamblea Constituyente que difícilmente puede reconocerse como tal en la teoría jurídica sobre el poder constituyente.

No obstante lo aquí señalado, el esquema constitucional que autorizó el Constituyente Permanente para la Ciudad de México, creo que debe entenderse como un piso mínimo de obligaciones al Constituyente de la Ciudad y no como un máximo que lo limite o restrinja y que le impida actuar como poder constituyente para optimizar derechos humanos y principios democráticos.

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 adquiere 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, sino que es una entidad federativa única en sus características, pues formalmente poseerá autonomía para autodeterminarse, mas no soberanía, y al mismo tiempo es la 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; asimismo, dependerá de la futura Constitución de la Ciudad, la cantidad y profundidad de las competencias constitucionales y legales que tengan.

La democratización y la ciudadanización de los futuros poderes no está garantizada por la reforma constitucional. No hay mandatos claros en el artículo 122 modificado, 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, no hay plena garantía de la eficacia de los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales y de los pueblos originarios de los capitalinos. Para nada la reforma se preocupa por el tema de exigibilidad y justiciabilidad de esos u otros derechos humanos.

A pesar de las anteriores deficiencias, considero que es posible que la Constitución de la Ciudad sea innovadora, al menos en los siguientes aspectos:

La futura Constitución deberá incluir como valor superior, que las autoridades crearán, interpretarán y aplicarán 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, participativa-deliberativa y comunitaria; los derechos de la madre tierra; y los derechos colectivos de los pueblos originarios y de otras identidades.<sup>10</sup>

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 será obligación de todas las autoridades orientarse por esos valores en el ejercicio de sus atribuciones.

Adicionales a los valores superiores, se deben 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 “buen gobierno” o “gobierno justo”; 3) derechos a no ser criminalizado por realizar protestas sociales; 4) derechos al control colectivo de los recursos de propiedad común; 5) derechos de las nuevas generaciones; 6) derechos a la migración; 7) derechos a concebir los derechos desde el entorno cultural y comunitario; 8) derecho a la renta básica; 9) derechos a la libre experimentación y al acceso a los bienes de la ciencia y la tecnología; 10) derechos de acceso a todos los niveles educativos, principalmente a los superiores; 11) derechos a la salud universal de calidad y acceso a los medicamentos gratuitos; 12) derecho de acceso gratuito a Internet; 13) derecho de acceso al agua y a los servicios sociales sin privatización alguna; 14) derecho a la consulta vinculante para la realización de megaproyectos u obras públicas de trascendencia;

<sup>10</sup> Delgado Carrillo, Mario (coord.), *Hacia una Constitución para la Ciudad de México*, México, UNAM-Senado de la República, 2016.

15) prohibición de la gentrificación; y 16) nuevos derechos en materia de igualdad de género y diversidad sexual.

No basta el reconocimiento más amplio de los derechos humanos en la Ciudad de México si no se cuenta con las garantías sustantivas y procesales para que ese reconocimiento se acerque a la realidad.

Las garantías sustantivas son las obligaciones de no hacer, hacer y dar a cargo de la Ciudad y de los particulares para que los derechos sean realizables. Desde mi punto de vista esas garantías se satisfacen a través de los siguientes medios:

Una nueva concepción del presupuesto que destine más recursos a los derechos sociales, a los pueblos originarios y al medio ambiente. Esos recursos deben ser superiores que los que se orientan al gasto corriente del gobierno de la ciudad.

La fiscalidad debe estar orientada al cobro de las contribuciones con base en el principio de progresividad para que éstas se cobren en proporción al ingreso y patrimonio de cada persona.

En el caso de los derechos de los pueblos originarios con la existencia de las autonomías territoriales y, en la hipótesis de los pueblos indígenas residentes, con el reconocimiento de la autonomía organizacional.

Las garantías procesales son los mecanismos que nos permiten hacer exigibles y justiciables los derechos humanos ante los tribunales y otras autoridades. Entre esos nuevos instrumentos procesales, se puede pensar en:

1. El amparo social, que sería un amparo local —para la Ciudad— que podrían esgrimir personas en lo individual y en lo colectivo, para la defensa de los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales, de los pueblos originarios, etcétera. Ese amparo social se interpondría en contra de actos y omisiones de las autoridades de la Ciudad que lesionen los derechos. De él conocería un nuevo Tribunal Constitucional local. Para su procedencia no se exigirían los requisitos que establece la Ley de Amparo vigente, por ejemplo, la demostración de un interés jurídico o legítimo. Bastaría contar con un interés simple o difuso, tal como ha entendido estos conceptos la jurisprudencia mexicana. El objetivo del amparo social, en caso de concederse, es ordenar a las autoridades responsables, la realización de las acciones encaminadas al logro pleno del o los derechos violados mediante la realización de obras públicas, determinación

de gasto público en el presupuesto de la Ciudad, o el cambio de las políticas públicas de la Ciudad.

2. La acción ciudadana o popular de inconstitucionalidad. Esta figura está recogida en algunas Constituciones latinoamericanas como en la de Colombia. Implica que cualquier ciudadano pueda acudir ante el Tribunal Constitucional que se propone para reclamar la inconstitucionalidad o inconveniencia o, ambas, de reformas constitucionales locales, leyes y normas generales de carácter administrativo, que emitan o dejen de emitir las autoridades de la ciudad. Para su procedencia no se exigiría interés jurídico o legítimo alguno, bastaría un interés simple. Su propósito es que el Tribunal se pronuncie sobre la validez de las normas impugnadas. En caso de resultar fundada la acción, su efecto es la expulsión de las normas del orden jurídico de la ciudad.

La organización democrática de todo el poder público de la Ciudad es un imperativo, pues no basta la democracia electoral representativa. Los ciudadanos merecen nuevas formas de organización social y democrática, que estén relacionadas con la democracia participativa y deliberativa, así como con las manifestaciones de la democracia comunitaria, es decir, se deben advertir las capacidades transformadoras de una democracia radical que se debe implantar en la Ciudad. Muchas instituciones de democracia participativa deben ser incluidas, entre otras, el referéndum obligatorio respecto a los ordenamientos trascendentes, la revocación del mandato de las autoridades electas, las acciones populares de inconstitucionalidad, así como la contraloría o auditoría ciudadana para todas las adquisiciones de bienes, obras y servicios de la ciudad.

Para ello, se propone, entre otras transformaciones, las siguientes:

- a) la elección democrática de los magistrados de los tribunales de la Ciudad. Los futuros magistrados constitucionales y superiores de la Ciudad, deben poseer legitimidad democrática de origen y para ello deben ser electos por los ciudadanos;
- b) la creación de un Tribunal Constitucional local que conozca de los amparos sociales y de las acciones populares de inconstitucionalidad —sin que los ciudadanos tengan que demostrar interés jurídico o legítimo, pues bastará un interés simple o difuso—;

- c) la ciudadanización de los órganos autónomos —eliminación en ellos de las cuotas partidistas— y elección democrática de sus titulares —con excepción del auditor superior de la Federación (porque así lo ordena el artículo 122 de la Constitución reformada)—;
- d) la independencia del Consejo de la Judicatura de la Ciudad del presidente del Tribunal Superior de Justicia;
- e) la no reelección de los presidentes de los tribunales;
- f) deliberaciones públicas de todos los plenos de los tribunales en el Consejo de la Judicatura y en los órganos constitucionales autónomos. Si se delibera en la opacidad, la consecuencia será la invalidez de las decisiones adoptadas más las responsabilidades de los servidores públicos involucrados;
- g) en los asuntos de derecho público y social eliminar el interés jurídico y que éste que prevalezca sólo en los de derecho privado;
- h) autonomía de la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia de la Ciudad. Elección del fiscal de la Ciudad por voto ciudadano;
- i) profesionalización de las policías, ministerios públicos, jueces y servidores públicos de los centros penitenciarios con supervisión y auditoría ciudadana obligatoria;
- j) el incremento de las competencias de control y vigilancia del Congreso local al Ejecutivo local. Fortalecer las comisiones de investigación del Congreso local en todos los ámbitos de la vida social, económica y política de la Ciudad. Poner esas comisiones de investigaciones en manos de las minorías parlamentarias y en cada grupo parlamentario;
- k) regular con precisión las inelegibilidades, incompatibilidades y los conflictos de interés de los servidores públicos de la Ciudad. Prohibir la “puerta giratoria”;
- l) creación del Tribunal Laboral Local al Servicio de los Trabajadores de la Ciudad;
- m) en materia anticorrupción señalamos las siguientes propuestas:
  1. Que proceda de manera amplia la extinción de dominio por delitos y faltas graves relacionadas con la corrupción. En el artículo 22 de la Constitución de la República, la extinción de dominio sólo procede por delitos de enriquecimiento ilícito.
  2. Que los órganos internos de control sean elegidos mediante procedimientos en donde participen los ciudadanos de manera vinculante.

3. Que los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa local sean electos por los ciudadanos.
4. Que las auditorías al desempeño den lugar a responsabilidades y no sólo a recomendaciones como hasta ahora.
5. Que el titular de la Auditoría Superior de la Ciudad sea electo por el Congreso local, pero previo concurso de méritos organizado por la UNAM y con supervisión obligatoria de los ciudadanos. De los tres primeros lugares se elegiría al titular.
6. Las declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales de todos los servidores públicos de mandos medios y superiores deberán ser públicas al igual que las de los contratistas, permisionarios y concesionarios del gobierno.
7. Prohibición de todo tipo de fuero, sólo se mantendrá el principio de inviolabilidad por las expresiones de los legisladores durante su encargo.
8. Que todos los poderes y órganos sean fiscalizados, sin excepción, por el sistema local anticorrupción.
9. Que en la integración del órgano de coordinación del sistema anticorrupción de la Ciudad prevalezcan los ciudadanos.
10. Que se restrinjan los fideicomisos públicos y si éstos prevalecen, que ejerzan sus funciones apegados al ordenamiento público de la Ciudad en materia de transparencia, responsabilidades y adquisiciones y que sus remanentes sean enterados anualmente a la Tesorería de la Ciudad.
11. La prohibición de las asociaciones público-privadas, porque éstas constituyen mecanismos de endeudamiento público encubierto y categorías jurídicas que promueven la corrupción.
12. La prohibición por seis años a las personas físicas y accionistas de las empresas concesionarias y contratistas para donar a precampañas y campañas.
13. La prohibición de la privatización de los espacios públicos, comunes, y de los servicios públicos de la Ciudad.
14. La consulta previa, obligatoria y vinculante a los ciudadanos y pueblos para autorizar cambios de uso de suelo y magaproyectos públicos y privados. Y



15. La determinación para que en la contratación del gobierno, las licitaciones públicas prevalezcan en 90% respecto de todas las adquisiciones y obras públicas de la Ciudad.

Los derechos de igualdad se pueden reconocer en las Constituciones, pero eso no basta, es necesario que tengan vigencia en la facticidad. El modelo económico dominante en las sociedades es determinante para ese fin. Si el modelo económico no promueve condiciones de pleno empleo, de distribución de la riqueza, de fortaleza de los mercados internos, de fiscalidad progresiva, de amplio gasto social, de organizaciones empresariales basadas en la cogestión o, al menos, en la intervención de los trabajadores en la determinación de las inversiones, si no se garantiza la independencia de los sindicatos, si la política económica no tiene orientación social, etcétera, la Constitución y los tratados pueden reconocer los derechos que estimen convenientes, ya que su realización será imposible o muy incierta. De esta suerte, la justiciabilidad, la protección y la eficacia de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, precisa de algunas metas económicas básicas para su consecución, entre otras, las siguientes: 1) incremento sustancial y autosustentable del producto de la ciudad per cápita; 2) distribución equitativa del ingreso local; 3) sistemas impositivos adecuados, progresivos y equitativos; 4) modernización de la vida rural y reformas que conduzcan a regímenes equitativos y eficaces de tenencia de la tierra, mayor productividad agrícola, expansión del uso social y ecológico de la tierra, diversificación de la producción y mejores sistemas para la industrialización y comercialización de productos agrícolas; 5) industrialización acelerada y diversificada, especialmente de bienes de capital intermedios que puede llevarse a cabo a través de cooperativas y otras formas de organización económica solidarias; 6) estabilidad del nivel de precios internos en armonía con el desarrollo sustentable; 7) salarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos; 8) erradicación rápida del analfabetismo y ampliación para todos de oportunidades en el campo de la educación —del preescolar a la educación superior—; 9) defensa del potencial humano mediante la extensión y aplicación de los modernos conocimientos de la ciencia médica; 10) vivienda adecuada para todos los sectores de la población; 11) condiciones urbanas que hagan posible una vivienda sana, productiva y digna; 12) promoción de la iniciativa y la inversión privada y social, en armonía con la acción del sector público, el

que debe tener la rectoría del desarrollo; y 13) expansión y diversificación de las exportaciones locales.<sup>11</sup>

#### IV. CONCLUSIONES

El Estado neoliberal globalizador, que se manifiesta también en la ciudad, mercantiliza todos los derechos humanos y los bienes comunes en beneficio de las grandes corporaciones transnacionales y nacionales.<sup>12</sup> El Estado neoliberal globalizador se mantiene autoritariamente con enormes déficits de legitimidad democrática y de transparencia, en tanto que no se promueve la participación y la deliberación pública de los asuntos colectivos en ninguno de los ámbitos territoriales en los que opera. El Estado neoliberal globalizador no respeta el medio ambiente ni las culturas ancestrales, pues expolia y saquea intensiva y extensivamente los recursos naturales del planeta en beneficio de unos cuantos. El Estado neoliberal globalizador es el principal promotor de la pobreza y la desigualdad mundial y local. Es un Estado diseñado desde los intereses de las clases dominantes y, por tanto, alienta Estados racistas, clasistas y profundamente injustos que favorecen la represión policial de los débiles, la construcción de relaciones interpersonales basadas en el miedo, el estereotipo, la distancia física y la sospecha.<sup>13</sup>

Las características neoliberales del nuevo Estado, que se manifiestan en la Ciudad, se integran desde nuestro punto de vista por los siguientes elementos: 1) poderes fácticos nacionales y transnacionales sin límites y controles jurídicos suficientes; 2) derechos fundamentales sin garantías plenas de realización, principalmente respecto a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; 3) débil democratización, transparencia, rendición de cuentas, eficiencia y eficacia de las instituciones de la Ciudad y de las transnacionales; 4) supremacía de los tratados internacionales, principalmente los relacionados con el comercio, las inversiones y la propiedad, por encima de las Constituciones nacionales; 5) mecanismos débiles de de-

<sup>11</sup> Hernández, Armando, *Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el nuevo modelo constitucional de derechos humanos en México*, México, CNDH, 2015, pp. 49 y 50.

<sup>12</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *El modelo jurídico del neoliberalismo*, México, UNAM-Flores Editor, 2016.

<sup>13</sup> Escalante Gonzalbo, Fernando, *El neoliberalismo*, México, El Colegio de México, 2015.

recho procesal constitucional para no proteger con suficiencia los derechos fundamentales de carácter social ni los derechos colectivos; 6) instrumentos anticorrupción compatibles con los intereses de las grandes corporaciones transnacionales; 7) reducción de la democracia participativa, deliberativa y comunitaria, y con ello, impulso de una democracia electoral manipuladora de los derechos políticos de los ciudadanos; 8) entrega del patrimonio de la ciudad —sus recursos naturales— y de su explotación a los intereses económicos nacionales y foráneos; 9) inadecuada defensa de la soberanía nacional y local; 10) implantación del modelo económico neoliberal globalizador para someter al derecho nacional y local en su provecho.

Los poderes fácticos nacionales, pero sobre todo los transnacionales, se desbocan en el Estado neoliberal y en la ciudad, quedan sin control jurídico y democrático alguno. Grandes corporaciones de las telecomunicaciones, financieras y bancarias, de la información, de la energía, de carácter militar, de los alimentos, actúan por encima del poder y de las instituciones —en especial de los más débiles— con el respaldo de las grandes potencias económicas y militares del mundo. Los factores reales de poder, tanto nacionales como internacionales, colonizan y determinan el funcionamiento de las instituciones locales, nacionales y supranacionales. El orden jurídico resultante se pone al servicio de esos intereses por encima de los derechos de las personas y las colectividades.

Las soluciones a las amenazas que representan los poderes fácticos nacionales y transnacionales contra los derechos de las personas y de los pueblos de la ciudad debieran pasar por, entre otras, las siguientes medidas: 1) preservar a las instituciones de la ciudad y fortalecerlas mediante la integración de la democracia ciudadana de abajo hacia arriba, ello implica democratizar y transparentar sus instituciones e incorporar medios de democracia participativa, deliberativa y comunitaria; 2) determinar que todos los poderes fácticos en la ciudad son sujetos obligados de las normas de transparencia y acceso a la información; 3) obligar a que los poderes fácticos tengan una vida interna democrática (partidos, sindicatos, organizaciones empresariales nacionales y transnacionales, iglesias, etcétera); 4) impedir cualquier privilegio fiscal injustificado o de otro tipo que favorezca a los poderes fácticos; 5) reestructurar dentro de las competencias de la ciudad el sistema financiero para hacerlo más justo —al menos prohibir la usura y el anatocismo—; 6) extraer del ámbito del comercio y la mercantilización recursos como la salud, la educación, la cultura y, el medio ambiente, 7) garantizar

el constitucionalismo a fin de que las relaciones económicas y otras, producto de la globalización, no queden al margen del derecho y del control ciudadano; y, 8) promover un contrato global renovado y permanente en la ciudad para la satisfacción de las necesidades básicas, dirigido a suprimir las ilegítimas desigualdades socioeconómicas entre clases, géneros, etnias y demarcaciones que la integran.

En síntesis, la Constitución de la ciudad debiera ser radical en su propuesta de derechos humanos, así como en los mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad para tutelarlos. Debe ir más allá de la democracia electoral y comprender la participativa y comunitaria; principalmente se debe identificar por su carácter antineoliberal, para que proporcione espacios de convivencia igualitarios y ecológicamente sustentables, entre los habitantes que conforman la urbe.

C