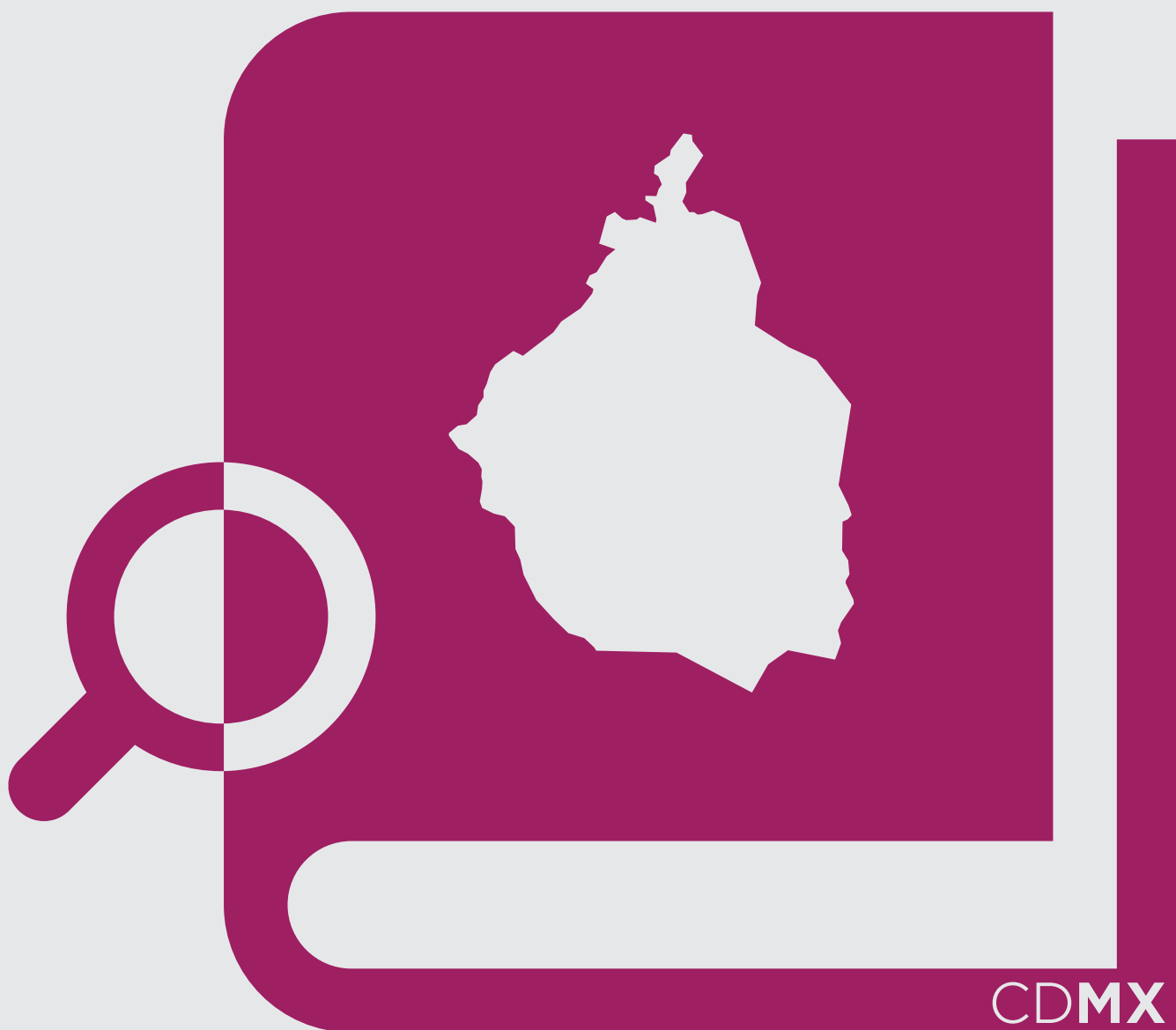



ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DE

# Constitución para la Ciudad de México





Este documento fue elaborado para México Evalúa  
por Paola Cicero Arenas y Saúl López Noriega.

---

# ÍNDICE

---

|   |           |
|---|-----------|
| <b>I. ANTECEDENTES .....</b>  | <b>2</b>  |
| Proceso de creación de la Constitución .....  | 4         |
| <b>II. PROBLEMÁTICA DEL CATÁLOGO DE DERECHOS .....</b>  | <b>5</b>  |
| Ambigüedades procesales .....   | 7         |
| Sobrerregulación .....  | 7         |
| Lenguaje .....  | 8         |
| <b>III. CONSTRUCCIÓN ORGÁNICA DEL GOBIERNO<br/>DE LA CIUDAD DE MÉXICO .....</b>               | <b>11</b> |
| Soberanía vs. Autonomía .....   | 13        |
| Municipio vs Alcaldía .....   | 13        |
| <b>IV. COMPARATIVO CON LA CONSTITUCIÓN<br/>POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS .....</b> | <b>14</b> |
| <b>V. ANÁLISIS COMPARADO: WASHINGTON D.C. ....</b>  | <b>19</b> |
| <b>VI. CONCLUSIONES .....</b>   | <b>23</b> |

## I. ANTECEDENTES

Desde la aprobación de la elección del Jefe de Gobierno en 1997 y de los delegados en el año 2000, la reforma política del Distrito Federal es un tema que ha sido discutido ampliamente, como lo reflejan las más de diez iniciativas de reforma que se han presentado hasta ahora. Así, en noviembre del 2013, la bancada del PRD presentó una iniciativa de reforma aprobada en abril de 2015 por el Senado, y en diciembre de ese mismo año por la Cámara de Diputados.

Vale mencionar que en el proceso de discusión de esta reforma política del Distrito Federal, hoy Ciudad de México, la Cámara de Senadores realizó 12 foros de discusión, el primero de ellos en diciembre del 2012 y el último en junio de 2014.

Así, el 29 de enero del 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de la reforma política de la Ciudad de México.

La reforma dispuso que la Ciudad de México continuaría siendo la sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Es importante destacar que el artículo 44 constitucional establece que sólo en el caso de que los Poderes federales se trasladen a otro lugar, la Ciudad de México “se erigirá en un Estado de la Unión”. Así, la Ciudad de México goza de autonomía en lo relativo a su régimen interior y a su organización política y administrativa; sin embargo, en estricto sentido, no cuenta con la autonomía constitucional característica de las entidades federativas en un sistema federal<sup>1</sup>.

Ahora bien, de acuerdo a esta reforma política, el ejercicio del Poder Legislativo se deposita en la Legislatura de la

Ciudad de México, en lugar de la Asamblea Legislativa, la cual se conformará en los términos que establezca su Constitución y se integrará por diputados que podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. Corresponde a la Legislatura la aprobación anual del presupuesto de egresos de cada año, pero el gobierno federal mantendrá la responsabilidad del financiamiento a la educación y a los servicios de salud. En materia de rendición de cuentas, la Legislatura es responsable de revisar la cuenta pública del año anterior por conducto de su entidad de fiscalización, cuyo titular será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura para un periodo mínimo de siete años. Adicionalmente, como cualquier Congreso local, la Legislatura tiene la facultad de participar en el proceso de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM).

El titular del Poder Ejecutivo es el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, quien no podrá durar en su encargo más de seis años. Quien haya ocupado el cargo, por designación o elección, no podrá volver a ocuparlo ni siquiera con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado del despacho.

El Poder Judicial se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los juzgados y tribunales que establezca la Constitución de la Ciudad de México. No podrán ser magistrados quienes hayan ocupado en el Gobierno de la Ciudad de México el cargo de secretario o equivalente o de Procurador General de Justicia o de integrante del Poder Legislativo local durante el año previo al día de la designación. Los magistrados durarán en su cargo el tiempo que establezca la Constitución de la Ciudad de México y podrán ser reelectos.

Si bien la reforma política estableció que la división

<sup>1</sup> Al respecto, ver por ejemplo: Estrada Acero, Iván Jair, “El proceso constituyente para la Ciudad de México. Una crítica”, en el blog Derecho en Acción, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), febrero 2016. Disponible en: <http://derechoenaccion.cide.edu/el-proceso-constituyente-para-la-ciudad-de-mexico-una-critica/> Fecha de consulta: 11 de octubre 2016.

territorial de la Ciudad sería definida en su Constitución, prevé el establecimiento de demarcaciones territoriales, en lugar de delegaciones, encabezadas por alcaldías. Esto es, órganos político administrativos integrados por un alcalde y un consejo, que a su vez se integrará por 10 concejales, electos para un periodo de tres años, con la posibilidad de reelección consecutiva por un periodo adicional. En términos de recursos, el consejo de la alcaldía es responsable de aprobar el proyecto de presupuesto de egresos de la demarcación que se enviará al Ejecutivo local para su integración en el proyecto de presupuesto de la Ciudad de México. Es importante señalar que la reforma estableció una prohibición expresa para las demarcaciones de contraer, directa o indirectamente, deuda.

Para efectos de la coordinación, el Congreso de la Unión expedirá la legislación para establecer las bases de coordinación entre los Poderes federales y los de la Ciudad de México. Asimismo, la reforma política dispone que tanto la federación, los estados, municipios conurbados, la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales deben establecer mecanismos de coordinación administrativa sobre planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios. Como parte de esta coordinación, se prevé el Consejo de Desarrollo Metropolitano, órgano responsable de acordar las acciones en materias como asentamientos humanos, transporte, ecología, agua potable, drenaje, basura, entre otros.

En materia de seguridad pública, corresponde al Jefe de la Ciudad de México la dirección de las instituciones de seguridad, así como nombrar y remover al jefe de la policía; sin embargo, el presidente de la República conserva la facultad de remover a éste por causas graves.

## PROCESO DE CREACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

El régimen transitorio de la reforma política de la Ciudad de México establece la instalación de la Asamblea Constituyente, integrada por 100 diputados constituyentes, con la finalidad de aprobar la Constitución de la Ciudad de México a más tardar el 31 de enero del 2017.

De acuerdo con la reforma política, es facultad exclusiva del Jefe de Gobierno elaborar y remitir el proyecto de Constitución que será discutido en la Asamblea Constituyente. Para ello, en febrero del 2016, Miguel Ángel Mancera nombró a un grupo plural de notables encargados de redactar la primera versión del texto constitucional, mismo que se dio a conocer a la opinión pública el pasado 15 de septiembre.

En esa misma fecha, los cinco diputados constituyentes de mayor edad conformaron la Junta Instaladora de la Asamblea Constituyente, que inicialmente concentró sus esfuerzos en garantizar los recursos económicos para la operación de la Asamblea así como en la aprobación del reglamento para el gobierno interior de este órgano constituyente. Asimismo, este 15 de septiembre, el Jefe de Gobierno entregó al Constituyente la propuesta de texto constitucional que se analizará a continuación.

Una vez aprobada, la Constitución Política de la Ciudad de México entrará en vigor el día que ésta señale para la instalación de la Legislatura, excepto en lo que hace a la materia electoral, que será aplicable desde el mes de enero de 2017, pues regulará el proceso electoral 2017-2018 para la elección de Jefe de la Ciudad de México, alcaldes y concejales.

Al momento de la publicación y entrada en vigor de la Constitución, terminan las funciones de la Asamblea Constituyente.

## II. PROBLEMÁTICA DEL CATÁLOGO DE DERECHOS

Uno de los aspectos más controvertidos de este proyecto de Constitución para la Ciudad de México es su catálogo de derechos fundamentales. Se trata, por supuesto, de uno de los aspectos más relevantes de un texto constitucional moderno. De ahí que se haya convertido en el foco de atención de varios sectores de la opinión pública. En este sentido, valdría señalar de entrada que una Constitución local si bien está limitada por lo que establece la Constitución federal, esto no significa que no pueda ampliar el catálogo de derechos. De hecho, este es uno de los incentivos de competencia en un sistema federal: cada una de las unidades de la federación tiene la posibilidad de ofrecer un abanico de derechos mucho más amplio o mejor planteado frente al resto de las entidades federativas. Así, el listado de derechos de la Constitución federal se erige en el núcleo duro y mínimo de un Estado, mientras que las entidades federativas pueden ampliar éste, siempre que no lo contradigan.

Dicho esto, hay que subrayar que el problema del catálogo de derechos del proyecto de Constitución de la Ciudad de México no reside, en sentido estricto, en que amplíe su listado de derechos fundamentales. El problema se encuentra, más bien, en que después de la reforma a la Constitución federal de 2011 -que estableció en el mismo nivel jerárquico los derechos de fuente constitucional con aquellos de fuente internacional- existen pocos derechos que se puedan agregar. Es decir, desde el verano del 2011, el núcleo duro y mínimo del Estado mexicano se expandió y, gracias a diversos tratados internacionales de reciente confección, también se actualizó y pulió el lenguaje de no pocos derechos que se contemplan en nuestra Constitución de 1917.

De esta manera, el margen de creatividad del proceso constituyente de la Ciudad de México en este aspecto es bastante menor. Esto no significa que sea imposible añadir algunos derechos fundamentales más, sobre todo aquellos relacionados con los problemas que giran en torno a una concentración urbana como la de la Ciudad de México. Lo cierto, no obstante, es que los retos en derechos fundamentales para la federación y

una entidad federativa están en otras áreas, como se apunta a continuación.

Una primera falla del proyecto de Constitución de la Ciudad de México es que su "Carta de Derechos", es decir el apartado sobre derechos fundamentales, no es más que una repetición de derechos respecto a los que integran el bloque de constitucionalidad, formado por los derechos de la Constitución federal y aquellos que se encuentran en tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano. En efecto, con diferente fraseo y planteamiento, la mayoría de los derechos que se enlistan en este proyecto ya están incluidos en el bloque de constitucionalidad, de ahí que sea innecesaria y ociosa su inclusión. Alguien, no obstante, podría argüir que si bien esta repetición de derechos no ayuda, tampoco afecta o perjudica. Sin embargo, lo cierto es que la falta de simplicidad y limpieza en el lenguaje en aras de replantear, inventar o aglutinar derechos de manera innecesaria puede generar tres problemas que están latentes justo en este proyecto de Constitución:

### 1. AMBIGÜEDADES PROCESALES:

El derecho a la Ciudad, por ejemplo, que aglutina derechos de la Constitución federal como el derecho de petición, al acceso a la información pública y otros más, abre la puerta a que se presenten de manera innecesaria ambigüedades procesales. Pensemos, por ejemplo, que una persona en la Ciudad de México considera que se le violó su derecho de petición. ¿Qué derecho debe argüir en su demanda? El derecho de petición -que tiene una larga lista de precedentes, casos y jurisprudencia- o el derecho a la Ciudad, establecido en la Constitución de la Ciudad. ¿El juez necesariamente va a unir, en su interpretación, estos dos derechos -uno federal y otro local-? O, más bien, empezará a construir un "subderecho" de petición cobijado bajo la etiqueta de derecho a la Ciudad, con independencia del derecho de petición federal. Son problemas procesales y de interpretación judicial que si bien pueden tener eventualmente una solución, un proyecto de Constitución debe tener como objetivo principal resolver, y no propiciar, problemas propios de la convivencia social.

## 2. SOBRERREGULACIÓN:

Uno de los vicios del pensamiento constitucional mexicano es tratar de incluir el mayor número de supuestos de protección de un derecho fundamental. Es decir, en principio, la mayoría de los derechos se redacta de manera tan amplia y genérica que ciertos aspectos pueden o no ser incluidos al momento de interpretar los alcances de la coraza protectora de tales derechos. Por ejemplo, en Estados Unidos está protegida la libertad de expresión, pero la Constitución de ese país no define de manera expresa si esta libertad abarca la quema de banderas estadounidenses como expresión de protesta política. Esto sólo fue posible hasta que la Corte Suprema de este país concluyó que esa forma de protesta sí estaba protegida por la Constitución, en concreto, por la libertad de expresión. Lo que sucede, por el contrario, con el proyecto de Constitución de la Ciudad de México es que trata de enlistar de manera exhaustiva todos los supuestos que un derecho fundamental en la actualidad puede abarcar. Esto, en principio, tiene la virtud de que ayuda a darle seguridad jurídica a ciertas interpretaciones y matices de tal derecho, pero además de que es imposible prever exhaustivamente cada uno de los supuestos de un derecho, cuando se intenta hacerlo se dificulta la posibilidad de que a través de leyes secundarias se puedan desarrollar estos derechos. Por otra parte, se reduce el margen de interpretación de los jueces y, finalmente, se reduce el espacio para la creatividad de los planteamientos de la sociedad ante las instituciones de justicia. Irónicamente, sobre todo en un proyecto de Constitución, que está pensado para regular la vida de generaciones futuras, cuando se detallan en exceso los supuestos de protección de un derecho, se elimina la flexibilidad y maleabilidad de éste para su actualización y mejoramiento paulatino.

## 3. LENGUAJE:

Otro exceso de este proyecto de Constitución tiene que ver con el lenguaje. El catálogo de derechos está redactado a partir de un lenguaje barroco, abigarrado y cursi. Podría parecer un tema de mera diferencia de estilos lingüísticos, sin embargo, hay que recordar que el lenguaje es clave al momento de diseñar un sistema normativo, pues una vez

**Un problema grave de este proyecto de Constitución es la falta de una propuesta de solución al enorme costo que implica hacer frente a un catálogo de derechos.**

que una propuesta de norma se aprueba como tal y se erige efectivamente en una norma jurídica, cada fraseo, sintaxis, adjetivo y demás, tiene repercusiones normativas y puede ser exigido judicialmente o, en su caso, ser ancla de una política pública. Plantear un texto constitucional sin basarse en un lenguaje simple y puntual, abre la puerta a un abanico amplísimo de interpretaciones que por sí mismas no aseguran un mayor grado de protección de los derechos y sí dificultades institucionales para aterrizarlos y concretarlos. En este sentido, y esta es una crítica estructural de todo el proyecto de Constitución, es que está pensada no como un plan de ingeniería institucional cuyo objetivo es volver realidad sus postulados, sino más bien como un panfleto político que armoniza con el ambiente contemporáneo de lo políticamente correcto, pero no ofrece soluciones a problemas puntuales. Más bien, se trata de arengas políticamente correctas que son inviables normativa, institucional y económicamente.

En efecto, un problema grave de este proyecto de Constitución es la falta de una propuesta de solución al enorme costo que implica hacer frente a un catálogo de derechos y, en particular, a uno tan amplio, repetitivo y ambiguo. Es cierto: los derechos son cartas de promesas que sirven como puntos de destino para orientar la brújula de las políticas públicas de un Estado, y, por ello, en múltiples ocasiones no pueden ser enteramente satisfechos, ya sea porque no toda la población goza de ellos en los mismos términos o porque un derecho se puede expandir cada vez más. Pensemos, por ejemplo, en el derecho a la salud que se puede traducir en una canasta básica de medicinas gratuitas o se puede entender de tal manera que implique hospitales de tercer nivel para toda la población. Esto no significa, sin embargo, que

un proyecto constitucional de derechos deje de plantear soluciones a los recursos económicos que sean necesarios para concretar estas cartas de promesas. En este sentido, el proyecto de Constitución de la Ciudad de México es enteramente omiso respecto diversos aspectos impositivos que se deben replantear para combatir la desigualdad social de la Ciudad y establecer el sustrato económico de estos derechos. Siendo el federalismo fiscal una de las grandes asignaturas pendientes de la consolidación democrática del país, en el ámbito de sus posibilidades, este proyecto de Constitución pudo haber aprovechado la enorme oportunidad de establecer una serie de líneas estructurales para replantear su relación con la federación en este rubro, con el propósito de obtener más recursos para la Ciudad y autonomía.

Ahora bien, como se mencionó líneas arriba, una Constitución local puede ampliar el sistema de protección de derechos fundamentales que ofrece una Constitución federal, siempre que respete el núcleo mínimo que representa el catálogo de ésta. En este sentido, el proyecto de Constitución de la Ciudad de México propone ampliar el listado de derechos del Estado mexicano de manera innecesaria y, al mismo tiempo, olvida ciertos aspectos donde sí puede ser vanguardia en esta materia. Un par de ejemplos.

### 1. LITIGIO ESTRATÉGICO:

Como diversos estudios académicos han demostrado, un aspecto clave para lograr una mayor protección de los derechos desde la arena judicial, es que la sociedad civil se erija en una estructura de apoyo para procesar los problemas y necesidades de la población en demandas judiciales bien articuladas. Es decir, mientras la sociedad civil no le plantee preguntas a los tribunales respecto las diversas aristas que giran en torno a los derechos, difícilmente se discutirá en las instituciones y la opinión pública las dificultades que giran alrededor de la tarea de garantizar los derechos. Esto es lo que se conoce como litigio estratégico: la práctica jurídica que, sin ánimo de lucro o no preponderadamente, llevan casos a los tribunales con el objetivo de ubicar en la agenda pública ciertas problemáticas sociales y, en su caso, impulsar el cambio de políticas públicas. Buena parte de los casos más relevantes que ha resuelto la Suprema Corte de Justicia de nuestro país ha sido justamente fruto de este tipo de litigio estratégico. En este sentido, reconociendo la relevancia de esta labor, en algunos países se han establecido esquemas de incentivos para la creación de este tipo de despachos o, si se trata de un despacho con claro ánimo de lucro, se han dispuesto

incentivos para que abra o amplíe sus horas *pro bono*. Estos incentivos suelen ser de tipo fiscal (deducciones o exenciones), subsidios en servicios (como agua, luz, etc.), ofrecimiento de inmuebles con rentas cómodas e, inclusive, convenios de colaboración con facultades de Derecho que establezcan clínicas de litigio estratégico, donde se pueden negociar aportaciones económicas, apoyos en la evaluación de los maestros y becas para los alumnos que participen en estos proyectos.

Desafortunadamente, el proyecto de Constitución es enteramente omiso al respecto, teniendo la posibilidad de establecer en su Constitución los puntos clave de una política pública que bien podría detonar un mayor número de litigios estratégicos, con lo que esto implicaría en el grado de protección de los derechos.

### 2. POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS:

En junio de 2011, se impulsó una reforma constitucional en materia de derechos humanos de gran relevancia. Entre otros cambios, estableció el bloque de constitucionalidad que se ha mencionado en varias ocasiones en este documento. Así, gracias a esta reforma, el abanico de derechos del Estado mexicano se amplió al ubicar los derechos de fuente constitucional y de fuente internacional en el mismo nivel. Esta reforma, a su vez, estableció una serie de principios encaminados a que las diversas autoridades del Estado mexicano hiciesen de los derechos humanos un ingrediente clave en sus políticas públicas. Así, por ejemplo, se estableció que las autoridades del Estado mexicano tenían las obligaciones de prevenir, investigar, reparar y sancionar las violaciones de derechos fundamentales. Junto con esta reforma, como suele suceder, se determinó que el Congreso de la Unión debía emitir la legislación secundaria que reglamentara cada una de estas obligaciones y principios. Sin embargo, lo cierto es que al día de hoy la mayoría de estos ingredientes del nuevo sistema de derechos fundamentales del país no se han reglamentado ni desarrollado. De ahí que ésta era otra gran oportunidad del proyecto de Constitución: establecer las líneas que, en el ámbito de su competencia, deberían tener estas políticas públicas para prevenir, investigar, reparar y sancionar las violaciones de derechos fundamentales. Sería una red institucional inédita en el país que ayudaría a garantizar más y de mejor manera los derechos. No obstante, ignorando que el mayor reto de los derechos es volverlos política pública, el proyecto de Constitución de la Ciudad de México deja pasar también esta oportunidad y se limitó a enlistar derechos de manera innecesaria.



## III. CONSTRUCCIÓN ORGÁNICA DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Un aspecto estructural de cualquier Constitución moderna, además de su catálogo de derechos fundamentales, es la parte orgánica. Esto es, el establecimiento de los Poderes estatales, su organización, facultades y, no menos importante, los alcances de su coordinación entre sí. Se trata de un tema, sobra mencionar, igual o más relevante que el listado de los derechos, pues una estructura estatal mal diseñada tendrá menos capacidad para hacer efectivos los derechos fundamentales de una sociedad.

Contrario al discurso grandilocuente del gobierno de la Ciudad de México, vale señalar que este aspecto del proyecto de Constitución de la Ciudad de México se enfrenta a dos grandes limitaciones:

1. En primer lugar, es necesario recordar una obviedad: no estamos ante un proceso de creación constitucional propia de un nuevo Estado, sea fruto de un movimiento revolucionario, una transición democrática o un proceso de descolonización. Se trata, más bien, de un proceso de diseño constitucional que busca otorgarle a un área del territorio de un Estado ya constituido -que históricamente fue parte de un régimen federal y, luego, cuasi-federal-, el carácter de entidad federativa o, en su caso, lo más cercano a esta figura. Esto significa que la organización de los poderes de la nueva Ciudad de México está constreñida por los alcances y límites de la Constitución federal. Es decir, la Ciudad de México no podrá establecer una monarquía, tampoco podrá adoptar un sistema de gobierno parlamentario y tendrá que ceñirse al galimatías del federalismo mexicano que implican las llamadas facultades concurrentes y las leyes marco o generales.

2. En segundo lugar, hay que recordar que la oportunidad para desarrollar este proceso de creación constitucional en la Ciudad de México se debe a una reforma a la Constitución federal, donde se establecieron no sólo las condiciones institucionales para crear una Constitución para el otrora Distrito Federal sino que también, con ello, se trazaron una serie de límites al jefe de gobierno de la Ciudad de México -encargado de confeccionar el proyecto de Constitución-

y al órgano colegiado deliberativo responsable del estudio, modificación y ratificación de este documento. En breve: si bien la reforma a la Constitución federal en materia política para el Distrito Federal permitió que éste tuviese una Constitución, también trazó una serie de límites a lo que se pudiese establecer en tal norma jurídica.

Por estas razones, es impreciso y demagógico considerar al órgano encargado de aprobar el texto constitucional como una Asamblea Constituyente. Esta categoría le corresponde sólo a aquellos cuerpos colegiados que están frente a un lienzo en blanco y, salvo las limitaciones propias de la realidad, tiene posibilidad de plantear el nuevo sustrato institucional de una sociedad, lo cual está lejos de ser el caso en la reforma política de la Ciudad de México. De ahí que, irónicamente, en no pocos temas medulares para la organización de las instituciones de la Ciudad de México, la batalla ya está perdida: se debió haber dado en la reforma a la Constitución federal para la reforma política del Distrito Federal. Ahora, se trabaja en un terreno condicionado por el órgano reformador de la Constitución federal.

**Es impreciso y demagógico**

**considerar al órgano encargado de**

**aprobar el texto constitucional como**

**una Asamblea Constituyente.**

Dicho esto vale apuntar algunas de las limitaciones orgánicas que inevitablemente tendrá la Constitución de la Ciudad de México y que es necesario tener presentes:

### 1. SOBERANÍA VS. AUTONOMÍA:

Contrario a las entidades federativas que son soberanas, la Ciudad de México será autónoma. Si bien podría parecer como una mera cuestión de estética jurídica, lo cierto es que esta diferencia entre ambos tipos de unidades del federalismo mexicano tiene consecuencias

institucionales muy puntuales. En efecto, contrario a una entidad federativa “común” u “ordinaria”, en la Ciudad de México la federación continuará teniendo una enorme injerencia en los siguientes temas: crear leyes que permitan la coordinación entre unos y otros; asignar recursos económicos para el funcionamiento de la Ciudad de México; incidir en el jefe de la fuerza pública de la Ciudad, y mantener bajo su exclusiva jurisdicción bienes federales.

## 2. MUNICIPIO VS ALCALDÍA:

Algo no menor: mucho se ha discutido sobre el rol institucional de las delegaciones del Distrito Federal y su transformación a la figura del municipio, como los miles que existen en el país. Lo cierto, sin embargo, es que eso tampoco será posible. En breve: los municipios, en buena medida a partir de la reforma constitucional de 1999 dirigida a fortalecer la autonomía municipal, cuentan con una serie de facultades directas del artículo 115 de la Constitución federal. Esto es, sin importar la legislación federal y estatal, los municipios ejercen facultades directamente de la Constitución federal en materia de panteones, alumbrado, agua, predial, seguridad pública y demás temas de enorme relevancia para la vida cotidiana de los ciudadanos. En el caso de la reforma política de la Ciudad de México eso quedó cancelado, pues las posibilidades de la “Asamblea Constituyente” se limitan a regular las llamadas alcaldías, cuya diferencia principal frente a los municipios es justo que aquellas no tendrán competencias expresas y exclusivas derivadas de la Constitución federal. Por el contrario, su arsenal de facultades será resultado de aquellas que les delegue la Constitución local

En este sentido, si bien la Asamblea Constituyente trabajará con claras limitaciones para transformar

**La falta de competencias directas y exclusivas de la Constitución a las alcaldías abre a su vez un importante marco de posibilidades institucionales para enfrentar varios de los problemas clave de la CDMX.**

a la Ciudad de México en una verdadera entidad federativa más, lo cierto es que, por ejemplo, la falta de competencias directas y exclusivas de la Constitución a las alcaldías abre a su vez un importante marco de posibilidades institucionales para enfrentar varios de los problemas clave de la Ciudad de México. Por ello, sorprende que en el proyecto de Constitución no se encuentre ninguna disposición que establezca los términos competenciales pertinentes para hilvanar políticas públicas respecto transporte y movilidad, telecomunicaciones e información, residuos sólidos, infraestructura y seguridad, ciudades inteligentes, etcétera. Todos ellos temas de enorme relevancia para el futuro de la sociedad, cuyo éxito depende, en buena medida, del diseño institucional que se trencé entre la federación, la Ciudad de México y las alcaldías. Desafortunadamente, el proyecto de Constitución de la Ciudad de México enfoca prácticamente todo su contenido en el listado de derechos, cuya crítica ya se esgrimió líneas arriba, mientras que el otro gran tema que es la organización de las instituciones es francamente pobre y carente de imaginación legislativa.

## IV. COMPARATIVO CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

**E**n su redacción actual, la iniciativa de Constitución propuesta por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México refleja una multiplicidad de conceptos y derechos que en muchos casos no sólo duplican ociosamente el contenido de la Constitución federal, sino que podrían generar contradicciones.

En los principios rectores en la interpretación de los derechos humanos destaca que la Constitución de la Ciudad de México incorpora la complementariedad y la “no regresividad” además de los principios básicos de universalidad, indivisibilidad, integralidad y progresividad establecidos en la CPEUM. En este contexto, el artículo 9, apartado B, inciso 6 resulta redundante al establecer que las autoridades asegurarán “progresivamente la plena realización de los derechos”.

Adicionalmente, en éste y otros artículos se utilizan conceptos ambiguos que no tienen referente en la CPEUM, como se muestra a continuación:

- Los derechos [...] tienen una dimensión social y son responsabilidad común.
- En el ejercicio del poder público se garantizará la incorporación transversal de los derechos humanos así como la interculturalidad y la intergeneracionalidad.
- En todo caso se garantizará el “contenido esencial” de los derechos.
- Derecho al ocio, identidad social y cultural y derecho a manifestar públicamente los afectos.
- Derecho a una vida libre de violencia obstétrica.

- Derecho a la ciudad.
- Derecho a una “buena administración” pública.

A diferencia de la CPEUM, la propuesta de Constitución de la Ciudad de México apuesta por un modelo en el que se regula a detalle una gran cantidad de derechos individuales y colectivos con una perspectiva, en muchos de ellos, de “responsabilidad común”. Así, por ejemplo, el artículo 28, fracción V, dispone que los habitantes de la Ciudad deben “promover la defensa del interés público por encima del interés particular”, lo que refleja una visión particular en la que, como señala Jesús Silva-Herzog Márquez, “el individuo ha de actuar en sociedad como ciudadano antes que como individuo” y en la que se “desprecia el interés particular frente al interés público”<sup>2</sup>.

En contraste con la CPEUM, cuyo eje rector son categorías de derechos generales o universales, el proyecto para la Ciudad de México establece múltiples categorías específicas, esto es, particulariza en exceso los derechos. Por ejemplo, distingue entre los derechos de las siguientes categorías:

- Personas trabajadoras
- Personas trabajadoras asalariadas
- Personas trabajadoras no asalariadas
- Personas jóvenes (entre 12 y 29 años de edad)
- Niñas/niños (hasta 12 años de edad)
- Adolescentes (entre 12 y 18 años de edad)

<sup>2</sup> Silva-Herzog, Jesús, “Felicidad, sacrificio y poder”, periódico *Reforma*, sección Opinión, 10 de octubre de 2016.

- Personas mayores (60 años o más de edad)
- Personas con discapacidad
- Lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexuales
- Migrantes
- Personas en situación de calle
- Residentes en instituciones de asistencia social
- Afrodescendientes y de origen indígena que no viven en pueblo o barrio

Así, como señala Silva-Herzog Márquez, “en lugar de establecer el principio general de la igualdad, los redactores de la propuesta han querido obsequiar a cada grupo su medalla. El texto resulta así, engorrosamente reiterativo, redundante”<sup>3</sup>.

En el ámbito del derecho a la salud, el proyecto de Constitución de la Ciudad legaliza el consumo de marihuana “conforme a los límites que fije la ley”, promoviendo incluso su uso medicinal, lo que podría dar lugar a controversias sobre la regulación en la Ley General de Salud y las competencias tanto de la secretaría del ramo como de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris).

Por otro lado, el proyecto de Constitución de la Ciudad contempla dos nuevos mecanismos de exigibilidad de los derechos: la acción de protección efectiva de derechos, cuya resolución no puede exceder de 10 días naturales, y el juicio de restitución obligatoria de derechos humanos, interpuesto por la Defensoría del Pueblo, lo cual también puede generar ambigüedades y complicaciones procesales respecto al juicio de amparo si no se traza de manera clara la ruta procesal para saltar a la justicia federal.

En términos de coordinación fiscal con la Federación, llama la atención que el apartado B del artículo 26 dispone que se promoverá una relación fiscal a fin

## El proyecto de Constitución de la Ciudad legaliza el consumo de marihuana “conforme a los límites que fije la ley”, promoviendo incluso su uso medicinal.

de que las participaciones y transferencias federales “que recibe la ciudad sean adecuadas a sus funciones de capitalidad”, con base en un “federalismo cooperativo”. En este sentido, cabe destacar que la Ley de Coordinación Fiscal, de acuerdo con su artículo primero, tiene precisamente entre sus objetivos sentar las bases para la organización y funcionamiento de la coordinación fiscal, por tanto, lo que se establezca en la Constitución de la Ciudad deberá ser acorde con lo que dispone la CPEUM y la legislación de la materia. Además, de acuerdo con la reforma constitucional que da lugar a la creación de la Ciudad de México, es la Cámara de Diputados, al dictaminar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, la que está obligada a determinar los recursos para apoyar a la Ciudad de México tomando en cuenta “su carácter de capital”, por tanto la Constitución de la Ciudad no puede obligar al legislador federal.

Por otro lado, el artículo 25 del proyecto de Constitución establece que las autoridades locales adoptarán medidas y programas para el respeto y la protección de los derechos y cultura de los habitantes de la Ciudad de México que se encuentren en el exterior, lo cual es una facultad que le corresponde, en principio, al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores. En términos generales, con la finalidad de evitar interpretaciones que pudieran generar conflictos competenciales, el contenido del artículo 25, denominado “Ciudad global”, debiera hacer referencia a la necesaria coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores para ejercer las facultades planteadas.

<sup>3</sup> *Idem.*

Por otro lado, en evidente contradicción con el artículo 35 del CPEUM, que establece la edad de 18 años para ejercer el derecho al voto, la propuesta de Constitución de la Ciudad de México dispone que el derecho al sufragio inicia a los 16 años.

Adicionalmente, es importante revisar que el artículo 32, Democracia Participativa, y demás relacionados, sean acordes a la legislación electoral respectiva entre la que destaca la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Es oportuno recordar que es facultad del Congreso de la Unión legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares, así como expedir leyes generales que distribuyan competencias entre la federación y las entidades federativas en materia de partidos políticos, organismos electorales, y de procesos electorales, conforme a las bases previstas en la CPEUM.

Llama la atención que el artículo 40 del proyecto establece que el Poder Judicial local ejercerá el control de la constitucionalidad de las leyes y actos y que podrá determinar su inaplicación. Si bien es positivo que las entidades tengan un sistema de control constitucional local, debe considerarse que si las resoluciones saltan a la justicia federal, pueden ser consideradas inconstitucionales frente a la Constitución federal.

Siguiendo el modelo de los órganos constitucionales autónomos, el artículo 48 del proyecto de Constitución prevé la creación de los siguientes organismos autónomos:

- Consejo de Evaluación de la Ciudad de México
- Defensoría del Pueblo (Artículo 50)
- Fiscalía General de Justicia
- Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
- Instituto de Participación Ciudadana y Elecciones
- Junta Local de Conciliación y Arbitraje

**El artículo 40 del proyecto establece que el Poder Judicial local ejercerá el control de la constitucionalidad de las leyes y actos y que podrá determinar su inaplicación.**

- Tribunal Electoral y de Procedimientos Democráticos
- Tribunal de Justicia Administrativa
- Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje
- Universidad Autónoma de la Ciudad de México

Entre las facultades de estos órganos destacan la presentación de iniciativas de reforma legal o constitucional local en la materia de su competencia, formular los mecanismos para garantizar el más alto nivel de participación ciudadana en las materias de su competencia, y establecer vínculos de colaboración y cooperación con otras instituciones. Salvo las excepciones previstas en la CPEUM y la legislación aplicable, la titularidad de estos órganos autónomos estará determinada por consejos ciudadanos establecidos para ello.

Por otro lado, la regulación de las alcaldías es acorde con el Decreto por el que se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de la reforma política de la Ciudad de México.

Finalmente, destaca que el artículo 69 y siguientes establecen y regulan el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México. Al respecto, es necesario considerar la generación de posibles contradicciones materiales entre el Sistema Nacional Anticorrupción y el sistema local, potenciales conflictos que tendrían que ser resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## V. ANÁLISIS COMPARADO: WASHINGTON D.C.

Desde el punto de vista del derecho comparado, resulta interesante y útil conocer la regulación jurídica de otras ciudades capitales en el mundo, con características similares a las de la Ciudad de México. Uno de los casos que resultan más interesantes, por su similitud con la Ciudad de México, es el de la capital de Estados Unidos, como se describe a continuación.

Creado en julio de 1790, el Distrito de Columbia, conocido coloquialmente como Washington D.C., es la capital de los Estados Unidos de América y sede de los Poderes federales. De acuerdo con la Constitución estadounidense, el Distrito de Columbia se encuentra “bajo la jurisdicción exclusiva del Congreso” y, por tanto, no es un estado ni parte de un estado.

En efecto, el artículo 1, sección ocho, de la Constitución de Estados Unidos le concede al Congreso jurisdicción exclusiva sobre la ciudad. Desde 1973, con la *Home Rule Act*, la ciudad empieza a elegir mediante el voto directo a su propio gobierno, concretamente su alcalde y los 13 miembros del Consejo del Distrito de Columbia, que hace las veces de órgano legislativo local. Sin embargo, el Congreso federal mantiene el derecho de revisar y abrogar las leyes aprobadas por el Consejo, así como la facultad de intervenir en asuntos locales.

Cada uno de los ocho distritos de la ciudad elige a un miembro del Consejo, mientras que los residentes eligen, mediante el voto popular, a cuatro integrantes que representarán a la ciudad en su conjunto. Además del Consejo, otra institución importante en la estructura orgánica del Distrito de Columbia son las 37 Comisiones Asesoras de Colonia (una por cada dos mil residentes), que pueden emitir recomendaciones

para las diversas agencias gubernamentales sobre los temas urbanos que afectan a los residentes de la ciudad.

Adicionalmente, el Fiscal General de la ciudad también es elegido por los residentes, para un periodo de cuatro años, mientras que los jueces del Distrito de Columbia son designados por el presidente de Estados Unidos.

Como muestra del control que mantiene el Congreso, cabe destacar que el alcalde y el Consejo del Distrito de Columbia elaboran la propuesta anual de presupuesto e impuestos locales, que deben ser aprobados por el Congreso federal.

Como se ha señalado, el Distrito de Columbia no es un estado de la Unión y por tanto solamente tiene representación con voz pero sin voto en la Cámara de Representantes desde 1978. Los residentes de la ciudad eligen a su delegado en la Cámara de Representantes, quien puede formar parte de los diferentes comités legislativos, participar en los debates y está facultado para presentar iniciativas de ley, pero no para votar en el proceso legislativo.

### UN NUEVO ESTADO...

Al igual que en la Ciudad de México, la inquietud por convertirse en el estado 51 de la Unión ha permeado entre los habitantes del Distrito de Columbia, quienes desde 1980 han impulsado la autonomía total de la capital. En 1980, diversos residentes promovieron la elaboración de la Constitución del estado de Nueva Columbia. Posteriormente, en 1990, los ciudadanos del Distrito de Columbia eligieron, de manera simbólica, a dos senadores y un diputado para que los representaran en el Congreso<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Council of the District of Columbia, disponible en: <http://dccouncil.us/pages/dc-home-rule>

<sup>5</sup> Constitución del estado de Nueva Columbia, disponible en: <http://statehood.dc.gov/sites/default/files/dc/sites/statehood/publication/attachments/NCSC-Constitution-State-of-New-Columbia.pdf> Fecha de consulta: 30 de octubre 2016.

El proyecto de Constitución<sup>5</sup>, congruente con la tradición jurídica anglosajona del *common law*, es un documento de tan solo 34 páginas que describe, de manera sencilla y clara, los derechos fundamentales y la organización del estado 51 propuesto.

A diferencia de la Carta de Derechos establecida en el proyecto de la Ciudad de México, destaca que la sección de derechos fundamentales contiene un listado de solo 10 derechos con una breve descripción de sus alcances:

- I.** Libertad religiosa, de expresión y de prensa
- II.** Derecho a la posesión y portación de armas
- III.** Acuartelamiento de soldados
- IV.** Protección contra actos de molestia sin mandamiento escrito de autoridad judicial
- V.** Derecho al debido proceso
- VI.** Derecho a la justicia pronta, expedita y a la defensa legal adecuada
- VII.** Juicio por jurado en asuntos civiles
- VIII.** Sanción inusitada ni tratos crueles
- IX.** Reserva de derechos
- X.** Derecho a la igualdad

En la descripción se marcan los límites generales y alcances de cada derecho, lo que promueve tanto la certeza jurídica como la flexibilidad para la interpretación judicial, legislación secundaria y adaptación a los cambios en la sociedad. Al

igual que en la Constitución de Estados Unidos, se presupone que será la jurisprudencia la que defina las particularidades y matices que conlleva cada derecho.

Posteriormente, la Constitución contiene una sección sobre el Poder Legislativo (cuyo principal órgano es la Cámara de los Delegados), una sobre el Poder Ejecutivo (cuyas figuras más representativas son el gobernador, el Fiscal General, un Oficial Financiero y la Junta Estatal de Educación) y otra sobre el Poder Judicial. Después de la parte orgánica, la Constitución regula el presupuesto local y la administración de los recursos públicos. En este contexto, llama la atención que el proyecto incluye una sección amplia, mucho más extensa que la de derechos fundamentales, que regula el tema de los recursos públicos, particularmente los préstamos en los que puede incurrir el gobierno local.

La Constitución contempla también una sección sobre el proceso legislativo, el referéndum y la destitución de los servidores públicos en ciertos casos. Finalmente, en la sección Miscelánea, la Constitución hace referencia, de manera general, a la transparencia y acceso a la información, así como al proceso de reforma constitucional.

Contrario al caso de la Ciudad de México, la propuesta del Distrito de Columbia regula los principales aspectos para el funcionamiento de un estado de manera breve, clara y concisa, sin incurrir en la tentación de incluir todos los derechos, existentes y deseables, todos los escenarios posibles, presentes y futuros, y cada detalle de la vida jurídica y política de una zona geográfica.

Hasta ahora el Congreso y el Ejecutivo federal no han cedido en la concepción del Distrito de Columbia como la capital del país, sede de los Poderes federales; sin embargo, resulta relevante analizar su redacción, lenguaje y objetivos dadas las similitudes con la Ciudad de México.

## VI. CONCLUSIONES

Del análisis realizado se desprenden las siguientes conclusiones respecto del proyecto de Constitución de la Ciudad de México:

### 1. REPETICIÓN OCIOSA DE DERECHOS:

Como se ha explicado, derivado de la reforma constitucional del 2011, que estableció en el mismo nivel jerárquico los derechos de fuente constitucional con aquellos de fuente internacional, existen pocos derechos que se pueden agregar, por tanto, se identifica en el proyecto de Constitución de la Ciudad de México una repetición de derechos respecto los que existen ahora en el bloque de constitucionalidad.

Al respecto, vale destacar que “una Constitución local no debe repetir las mismas disposiciones de la Constitución federal, sino que debe de optar por hacer referencia a las normas de esta última y, en su caso, desarrollarlas”<sup>6</sup>.

Si bien una función elemental del texto constitucional es la protección de derechos fundamentales, la Carta de Derechos establecida en el proyecto de Constitución de la Ciudad resulta ociosa, pues la gran mayoría de derechos está prevista en la CPEUM y en los tratados internacionales de los que México es parte. Además, pareciera que hay un exceso de derechos, en el sentido de que muchos de ellos serán de difícil realización por falta de recursos o mecanismos de exigibilidad.

### 2. SOBRRREGULACIÓN, PARTICULARMENTE TRATÁNDOSE DE DERECHOS:

Contrario a la técnica jurídica, particularmente en materia constitucional, el proyecto de Constitución pretende abarcar todos los supuestos normativos posibles tratándose de los derechos fundamentales.

Si bien cierta especificidad permite asegurar jurídicamente algunas interpretaciones de los derechos, la sobrerregulación de supuestos jurídicos dificulta que a través de leyes secundarias se desarrollen estos derechos, que los jueces tengan un margen de interpretación y, finalmente, que la sociedad civil pueda impulsar las interpretaciones y supuestos de esos derechos que se quieren proteger.

Como resultado de la sobrerregulación, el texto es inflexible y poco dúctil para su actualización.

### 3. LENGUAJE NO JURÍDICO:

El proyecto de Constitución carece de un lenguaje técnico-jurídico apropiado. El catálogo de derechos, por ejemplo, utiliza un lenguaje barroco, complicado y cursi. Plantear la Constitución sin un lenguaje simple, claro y preciso conlleva el riesgo de incentivar un rango muy amplio de interpretaciones posibles que lejos de asegurar un mayor grado de protección a los derechos, obstaculiza su aterrizaje y concreción en políticas públicas.

Como han señalado algunos expertos, se trata de un “lenguaje aspiracional sin puntualizar los mecanismos de garantía”<sup>7</sup> que reemplaza la sustancia con calificativos. El lenguaje en no pocas ocasiones es declarativo, sin un contenido normativo claro, como por ejemplo los artículos 16 y 25, que señalan que “la Constitución reconoce la contribución fundamental de las mujeres al desarrollo de la ciudad” y que “la Ciudad de México reafirma su vocación pacifista”.

El lenguaje utilizado refleja un problema estructural mayor que reside en la concepción del objetivo de una Constitución. El lenguaje empleado a lo largo del texto muestra que el proyecto de Constitución no se concibe

<sup>6</sup> Reyes Retana, Ismael, “La Constitución de la Ciudad de México o la atávica necesidad de constituciones grandilocuentes I/II”, Derecho en Acción, blog de la División de Estudios Jurídicos del CIDE, 7 de noviembre 2016. Disponible en: <http://derechoenaccion.cide.edu/la-constitucion-de-la-ciudad-de-mexico-o-la-atavica-necesidad-de-constituciones-grandilocuentes/> Fecha de consulta: 7 de noviembre 2016.

<sup>7</sup> Becerra, Lorena, Torres, Guillermo y Meza, Mariana, “Preocupa inviabilidad”, periódico *Reforma*, sección Ciudad, 4 de octubre 2016.



como el plan de ingeniería constitucional para insertar en la realidad sus postulados a través de políticas públicas, sino como un panfleto político-ideológico que anuncia progresos sociales y virtudes políticamente concretas.

#### 4. OMISIÓN SOBRE EL COSTO DE LOS DERECHOS:

Más allá de los aspectos jurídicos, un problema clave, quizá incluso el más relevante, en el proyecto de Constitución es la falta de visión sobre la carga económica que implica el catálogo de derechos propuesto. Si bien en no pocas ocasiones una Constitución incluye derechos que sirven como mapa para avanzar en la construcción democrática, también lo es que es deber del legislador prever, en mayor o menor medida, los recursos necesarios para la implementación de los derechos, de lo contrario, la norma pierde eficacia y con ello legitimidad y sentido ante los ciudadanos. Altas expectativas pueden generar grandes frustraciones.

Tal como lo han explicado Cass Sunstein y Stephen Holmes, entre otros autores, los derechos cuestan, por tanto, por más que sean deseables en una sociedad, no son categorías independientes de costos específicos en el presupuesto que puedan inventarse sin mayor sustento. Bajo esta concepción, los derechos se definen como intereses importantes que pueden ser protegidos de manera confiable y efectiva usando instrumentos de gobierno que gozan de financiamiento en el presupuesto<sup>8</sup>. El constituyente de la Ciudad de México parece haber olvidado que los derechos requieren una erogación de recursos para su protección y por tanto, su efectividad depende, indefectiblemente, de los impuestos.

De tal manera que al analizar el texto resulta inevitable cuestionar a los legisladores sobre cómo se van a garantizar y a aterrizar en políticas públicas, por

ejemplo, el derecho a una sexualidad plena (artículo 10, apartado D), el derecho a una alimentación no sólo suficiente, sino "culturalmente aceptable" (artículo 14, apartado E), el derecho a la memoria (artículo 19, apartado C) o el derecho a la indemnización por error judicial (artículo 19, apartado D), por mencionar algunos ejemplos.

#### 5. POTENCIAL INVASIÓN DE FACULTADES DE LA FEDERACIÓN:

Ya se han señalado algunos de los potenciales conflictos competenciales que el proyecto de Constitución conlleva y que es necesario revisar en el proceso legislativo. Destaca que las autoridades locales puedan adoptar medidas para el respeto de los derechos de los habitantes de la Ciudad de México que se encuentran fuera del país, lo que invade las facultades de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Igualmente, para la asignación del fondo de capitalidad, la Constitución ordena a las autoridades federales tomar en cuenta las funciones de la ciudad capital. Adicionalmente, en el artículo 41, excluye del control constitucional del Poder Judicial de la Federación las decisiones de los Juzgados Tutelares, "cuyas resoluciones serán inatacables y solo podrán ser revisadas por el Tribunal".

En suma, más allá de la revisión de la técnica legislativa y del lenguaje empleado, es necesario reflexionar y cuestionar a los legisladores sobre el objetivo de la Constitución como norma, pues será la respuesta a esa pregunta la que oriente el resto del contenido. Hasta ahora, la respuesta parece ser que la Constitución, más que una norma jurídica es un proyecto ideológico plagado de buenos deseos y derechos que suenan muy bien en el papel.

<sup>8</sup> Sunstein, Cass y Holmes, Stephen, *El costo de los derechos*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2011.

