

Brújula

CIUDADANA

NUEVA ÉPOCA

Marzo 2017

TRASCENDENCIA Y DESAFÍOS LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO



- ▶ Los avances y los obstáculos de la nueva constitución
- ▶ Las leyes secundarias



INICIATIVA CIUDADANA
PARA LA PROMOCIÓN DE LA
CULTURA DEL DIÁLOGO, A.C.

BRÚJULA CIUDADANA 86

CONTENIDO

TRASCENDENCIA Y DESAFÍOS:
LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE
LA CIUDAD DE MÉXICO

01 Presentación

1) LOS AVANCES Y LOS OBSTÁCULOS DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN

04 Nuevos derechos para nuevas políticas Pablo Yanes

09 La Constitución CDMX: una guía para cumplir con la agenda 2030 Antonio Molpeceres

12 ¿Por qué es importante la Constitución Política de la Ciudad de México para la ciudad y para el país? Clara Jusidman

18 Asalto a la Ciudad Porfirio Muñoz Ledo

2) LAS LEYES SECUNDARIAS

22 Sugerencias para un adecuado diseño y reglamentación de las Alcaldías Ricardo Ruiz

29 Retos y relevancia de la creación de las alcaldías Alejandro Encinas

34 La Constitución de la CDMX y la nueva representación político-electoral Isidro H. Cisneros

39 Defensa de la constitución y del cambio en el poder judicial en CDMX Carlos Cruz

PRESENTACIÓN

Elio Villaseñor

DIRECTOR DE INICIATIVA CIUDADANA PARA LA PROMOCIÓN DE LA
CULTURA DEL DIÁLOGO A.C

El pasado 5 de febrero se promulgó la primera Constitución de la Ciudad de México, un hecho histórico que ha sido el centro de una gran variedad de opiniones. Nuestra valoración general al respecto es fundamentalmente positiva, porque su creación es producto de las luchas sociales y civiles de las últimas cuatro décadas, para que los capitalinos dejaran de ser ciudadanos de segunda clase y tuvieran los mismos derechos y obligaciones de los habitantes del resto del país. De hecho, la primera Constitución de esta ciudad recoge las aspiraciones de hechos históricos como el movimiento del 68, la gran solidaridad ciudadana tras el terremoto de 1985, las grandes innovaciones de pláticas públicas ciudadanas que fueron logradas desde los territorios y las iniciativas legislativas impulsadas por actores de la sociedad civil.

Desde la alternancia política de 2000, hemos dado una lucha permanente para abrir paso a una reforma del régimen político y crear una democracia de calidad. Y también ha sido permanente la postura de algunos sectores políticos y de los poderes fácticos para limitar el avance de un régimen donde los derechos humanos y la participación ciudadana sean la columna vertebral de nuestra democracia. Esta posición no hace más que reafirmar su deseo de mantener el viejo régimen y sus privilegios, además de monopolizar el control para ejercer el poder.

En este contexto, la nueva constitución de la CDMX se ha propuesto romper con todos estos vicios y las políticas perversas de la corrupción y la impunidad. Consideramos que el texto aprobado por la Asamblea Constituyente es progresista en los diversos temas contemplados, entre ellos, los derechos humanos, la nueva relación entre gobierno y ciudadanía, y la división de poderes.

No queremos seguir viviendo en un régimen que somete a los habitantes de la capital y les niega el espacio para ser vigilantes y tener un papel en la definición de las políticas públicas.

Por eso, vemos con mucha preocupación cómo el gobierno federal, a través de la PGR, la Consejería Jurídica de la Presidencia, el poder judicial de la Ciudad de México, la CNDH y otros actores políticos buscan ponerle todos los obstáculos a la primera Constitución de la CDMX. El mensaje de estos actores al país es que no se contagien con los avances de la ciudad capital y que se mantengan las reglas de control central de las políticas públicas. En definitiva, quieren que sigamos siendo súbditos y que no podamos

decidir sobre los pesos y contrapesos de nuestras instituciones.

Ante estos embates, consideramos muy importante que los logros alcanzados por la Asamblea Constituyente se puedan traducir en leyes secundarias que respondan al espíritu original de los constituyentes. Por ello, este número de nuestra revista Brújula Ciudadana analiza la trascendencia y los desafíos de la nueva Constitución de la Ciudad de México. Además, se exploran algunos temas cruciales que, a nuestro juicio, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberá discutir los próximos meses, a saber: alcaldías, lo electoral y lo judicial.

La primera sección profundiza en los avances y obstáculos que enfrenta la nueva Constitución local con textos muy explicativos e iluminadores como los de Pablo Yanes y Antonio Molpeceres, quienes destacan la trascendencia del texto aprobado por la Asamblea Constituyente en el marco del debate internacional sobre derechos humanos y las metas de Naciones Unidas para el desarrollo sostenible. Por su lado, Clara Jusidman y Porfirio Muñoz Ledo destacan las aportaciones y el sentido progresista e innovador de la Constitución, así como los desafíos que enfrenta por las impugnaciones hasta ahora presentadas y que amenazan con detener la transición democrática en la capital.

La segunda sección contiene el análisis de los retos que puede representar para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la discusión de las leyes secundarias, en temas como las alcaldías, con las reflexiones de Ricardo Ruiz y Alejandro Encinas Nájera. Los desafíos de la reglamentación en el tema electoral son analizados por Isidro Cisneros, mientras la ley secundaria en materia judicial es estudiada por Carlos Cruz.

A pesar de los obstáculos en forma de impugnaciones que se han presentado hasta hoy, los ciudadanos capitalinos cada día vamos exigiendo estructuras institucionales que respondan al interés general y el reconocimiento de los derechos humanos que respondan a las exigencias de nuestros tiempos.

Es muy importante defender los avances de la nueva constitución de la Ciudad de México ya que es un gran aporte y signo de los nuevos tiempos que apuntan hacia el fin del régimen político corrupto e impune.

Paralelamente, en este momento de incertidumbre y desconfianza de la ciudadanía, es muy importante que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal esté a la altura de los acontecimientos para construir la nueva arquitectura de la ciudad, así como los mecanismos que garanticen la participación ciudadana. De esta forma, los legisladores capitalinos dejarán claro un mensaje importante: se puede fortalecer y avanzar en nuestra democracia.

El momento actual demanda recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones ofreciendo instrumentos y leyes que no se queden en el papel y que se apliquen por igual a todos y todas.

NUEVOS DERECHOS PARA NUEVAS POLÍTICAS: LA CONSTITUCIÓN DE LA CDMX

Pablo Yanes¹

Es muy probable que, dentro de algunos años, cuando se mire retrospectivamente, la aprobación y publicación de la Constitución de la Ciudad de México será considerada como uno de los resultados más importantes en el proceso de materialización de la reforma constitucional nacional de derechos humanos de junio de 2011.

La reforma de 2011 estableció un nuevo punto de partida en la conceptualización del constitucionalismo mexicano (muy señaladamente el constitucionalismo social) y en la definición de las obligaciones del Estado y sus autoridades. No son palabras menores que en el primer artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos haya quedado establecido de manera inequívoca que “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia,

indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”

¹ Coordinador de investigaciones de la sede subregional de la CEPAL en México. Las opiniones aquí expresadas pueden no coincidir con las del Sistema de Naciones Unidas.

Estos preceptos fueron recogidos de manera expresa en la Constitución de

la Ciudad de México con desarrollos muy relevantes como el de establecer (artículo 4) que “los derechos humanos, en su conjunto, conforman el parámetro de regularidad constitucional local”, que se ejercerá el control de constitucionalidad y convencionalidad “favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de las personas”, que “la universalidad, interdependencia, indivisibilidad, complementariedad, progresividad y no regresividad son principios de los derechos humanos” y que éstos son “inalienables, imprescriptibles, irrenunciables, irrevocables y exigibles”.

Predominio de la perspectiva de derechos

La Constitución de la Ciudad de México ha sido original por su proceso de deliberación y aprobación, pero sobre todo por su voluntad de innovación y de hacer de la perspectiva de derechos la mirada que atraviesa el conjunto del texto. Puede decirse, sin exagerar, que en su redacción, deliberación y aprobación hubo todo un proceso social participativo que se expresa en que la fuente principal de inspiración del documento lo fue la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (2010), construida durante varios años por una amplia coalición de organizaciones del movimiento urbano popular, académicos (mayoritariamente urbanistas) y organiza-



La Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad fue firmada oficialmente el 13 de julio de 2010.

ciones civiles de diversa índole. Y a ello se sumó la política de parlamento abierto y las más de 1,500 propuestas ciudadanas que se recibieron en el proceso de deliberación y que fueron dictaminadas por la Asamblea Constituyente.

Otra de las importantes contribuciones del texto publicado es que se trata de una Constitución que supera el falso dilema entre derechos y recursos, al definir, acorde con el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el principio de progresividad y de máxima movilización de los recursos disponibles. Y

VISIBILIDAD DE NUEVOS DERECHOS: *derecho a la autodeterminación personal, a defender derechos humanos, a la buena administración pública, a un gobierno democrático y a la participación política paritaria, a la ciencia y a la innovación tecnológica, a la vida digna, al cuidado, al desarrollo sustentable y el derecho al mínimo vital.*

CIUDAD PLURICULTURAL: *define de manera amplia los derechos de los pueblos indígenas en la Ciudad de México, así como los derechos de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes (artículos 57, 58 y 59) y que representa, a escala internacional, el documento normativo más importante y desarrollado sobre los derechos de los pueblos indígenas en ámbitos urbanos.*

además define un nuevo marco para la fiscalidad y la presupuestación al establecer inequívocamente (Artículo 5) que “El ejercicio de la hacienda pública se orientará al cumplimiento efectivo de los derechos”.

Constituye una contribución significativa a los debates contemporáneos sobre los estilos de desarrollo y el papel de la fiscalidad y el gasto público afirmar que la hacienda pública, más allá de la estabilidad nominal de las variables económicas, tiene una función superior: el cumplimiento efectivo de los derechos. Y que, por decirlo en estos términos, para avanzar hacia una macroeconomía para el desarrollo, se requiere también crear un nuevo círculo virtuoso en que no haya derechos sin recursos, pero tampoco recursos sin perspectiva de derechos.

También en esta reflexión retrospectiva sobre la Constitución de la Ciudad de México, es muy probable que no sólo se aquilate su alineamiento con la reforma constitucional de 2011, su clara convergencia con la Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible, sino también la voluntad de abrir brecha en la visibilidad y reconocimiento de nuevos derechos.

Para la región, constituye aire fresco que se establezcan en la Constitución de la Ciudad de México el derecho a la autodeterminación personal, a defender derechos humanos, a la buena administración pública, a un gobierno democrático y a la participación política paritaria, a la ciencia y a la innovación tecnológica, a la vida digna, al cuidado, al desarrollo sustentable y el derecho al mínimo vital (fórmula que se encontró para

reconocer implícitamente el derecho al ingreso o renta básica de ciudadanía). Asimismo, se definen los derechos a la vía pública, al espacio público, a la movilidad, a la prevención de la violencia y del delito y a la justicia territorial.

Mención específica merece el capítulo VII (Ciudad Pluricultural) que fue objeto de una consulta específica para cumplir con los principios del derecho a la consulta previa, libre e informada. Es un capítulo que define de manera amplia los derechos de los pueblos indígenas en la Ciudad de México, así como los derechos de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes (artículos 57, 58 y 59) y que representa, a escala internacional, el documento normativo más importante y desarrollado sobre los derechos de los pueblos indígenas en ámbitos urbanos y que seguramente alimentará importantes debates dada la fuerte tendencia en toda la región hacia la creciente urbanización de los pueblos indígenas y la cada vez más visible condición pluricultural, plurilingüe y pluriétnica de las ciudades en América Latina y El Caribe.

La herencia del reconocido constitucionalismo social mexicano

México ha sido internacionalmente conocido y reconocido como un país de avanzada en materia de constitucionalismo social, muy señaladamente por las contribuciones centrales que en esta dimensión tiene el texto Constitucional federal promulgado en 1917 y del que en estos días precisamente se cumplieron 100 años. La Constitución de la Ciudad de México bien puede considerarse heredera del vigoroso constitucionalismo social mexicano. Y además de heredera, innovadora, en el esfuerzo de colocar los derechos sociales y los derechos humanos a la altura de los desafíos del siglo XXI. Por eso mismo, puede afirmarse que la Constitución de la Ciudad de México se encuadra también dentro de lo que a escala internacional se conoce como la corriente de los derechos humanos emergentes.

Este nuevo marco de derechos se complementa con importantes innovaciones institucionales, tales como las Alcaldías, el Cabildo, la Coordinación Metropolitana y Regional, el Instituto de Planeación, el Consejo Autónomo de Evaluación, la ampliación de los mecanismos de participación ciudadana y el compromiso de construir el servicio civil de carrera, entre muchos otros.

El desafío más grande será, por supuesto, el de la implementación. La Constitución de la Ciudad de México es el nuevo marco para la actuación de todas las autoridades de la Ciudad, obligadas a hacerlo conforme a los principios de los derechos humanos (reglas de conducta), pero también a producir resultados en términos de garantía y acceso efectivo a los derechos (obligación de resultados).

Una de las primeras tareas, además de garantizar la emisión de la amplísima legislación secundaria que se deriva del texto Constitucional que deberá estar en armonía, consonancia y consistencia con él, es la de diseñar y rediseñar políticas, programas y acciones públicas conforme a este nuevo marco. Es cierto que la Constitución de la Ciudad de México constituye un punto de llegada y un nuevo punto de partida. Pero también es un viraje, un rumbo innovador con nuevos énfasis, perspectivas y ambiciones.

Así, imaginar, deliberar, formular, implementar y evaluar las nuevas políticas para los nuevos derechos parece ser el apasionante desafío al que está llamada la Ciudad de México en los años por venir.

LA CONSTITUCIÓN CDMX: UNA GUÍA PARA CUMPLIR CON LA AGENDA 2030*

Antonio Molpeceres

COORDINADOR RESIDENTE DEL SISTEMA DE LAS NACIONES

UNIDAS EN MÉXICO

El Sistema de Naciones Unidas en México saluda la publicación de la primera Constitución en la vida de la Ciudad de México. Nos situamos frente a un documento histórico que encara con solidez y profundidad los desafíos centrales de la agenda del desarrollo, la paz y los derechos humanos para la Ciudad de México.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



La PGR cuestiona los candados para prohibir la privatización del agua, el secreto profesional de los periodistas, la revocación de mandato, la investigación a violaciones graves de derechos humanos y su restitución obligatoria, uso medicinal de la marihuana e incluso la consulta indígena, cuyos artículos fueron aprobados por unanimidad -incluyendo el PRI- y validados por la Organización de las Naciones Unidas.
SAMUEL ADAM, WWW.REFORMA.COM

El proceso para su elaboración mediante grupos redactores plurales y el mecanismo de parlamento abierto, reivindica el valor de la política, de la participación ciudadana y del diálogo como herramientas fundamentales para procesar las diferencias ideológicas y sistematizar las aspiraciones sociales.

La paridad en términos de género de la Asamblea Constituyente es un logro en sí mismo. También, la consulta realizada a los pueblos, comunidades y barrios originarios sobre el capítulo correspondiente a sus derechos materializa su derecho

a la consulta previa, libre e informada, además de sentar un importante precedente internacional.

Esta Constitución será una guía para cumplir con el carácter universal, indivisible y progresivo de los derechos humanos, así como a contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

La Constitución hace grandes contribuciones al definir a la Ciudad de México como pluricultural y como espacio de refugio y asilo, al establecer el derecho a la ciudad y desglosar sus implicaciones en términos sociales, políticos, territoriales y ambientales, al definir derechos económicos específicos y establecer con toda claridad el derecho universal a una vida digna conforme a los más altos estándares de bienestar.

La igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, así como el reconocimiento a la diversidad sexual y a los derechos sexuales y reproductivos es uno de

los elementos centrales de la Constitución, como lo es también el reconocimiento del derecho al cuidado.

En el ámbito institucional, subrayamos el enfoque metropolitano del desarrollo urbano y territorial que recupera el papel de la planeación y la conformación de un Consejo Autónomo de Evaluación de todas las políticas con facultades para emitir recomendaciones vinculatorias. También la creación del Cabildo de la Ciudad como espacio de coordinación entre el gobierno central y las alcaldías, el reconocimiento del papel que deberá jugar el Consejo Económico y Social, además de las obligaciones de consulta para las instituciones públicas y el establecimiento de la figura de revocación del mandato.

Desde sus ámbitos de especialización, diversas agencias del Sistema de Naciones Unidas en México, a solicitud de las autoridades y de la Asamblea Constituyente, acompañaron el proceso.

Consideramos que el resultado final es muy satisfactorio. La Constitución coloca a la Ciudad de México a la vanguardia internacional en numerosos temas de desarrollo y derechos humanos. Es un punto de partida para la Ciudad y una contribución tangible para lograr un desarrollo sostenible, en el marco de la Agenda 2030, con igualdad y plena vigencia de los derechos humanos.

* Artículo originalmente publicado el 15 de febrero de 2017 en El Universal.

<http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/antonio-molpeceres/metropoli/2017/02/15/la-constitucion-cdmx-una-guia>

CÁPSULA

Con argumentos de que la Asamblea Constituyente invade facultades de la Constitución federal, del Congreso de la Unión, del Gobierno federal y otras instituciones, se anularían todos los derechos innovadores en la Carta Magna local.
SAMUEL ADAM, WWW.REFORMA.COM

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO PARA LA CIUDAD Y PARA EL PAÍS?

Clara Jusidman Rapoport

PRESIDENTA HONORARIA DE INCIDE SOCIAL A.C.

El país se encuentra actualmente frente a una crisis humanitaria sin precedente. En los últimos diez años, se han cometido más de 200 mil homicidios dolosos y al menos 30 mil personas han desaparecido. El INEGI estima que poco más de 900 mil personas han tenido que cambiar su residencia por la violencia, calcula varios millones a las víctimas, que han sufrido violencia de algún tipo. Hay

miles de huérfanos y huérfanas, viudas y viudos, madres y padres que han perdido a sus hijos e hijas, personas con discapacidad por heridas de arma; miles de desplazados; niñas, niños y mujeres objeto de trata y violencia sexual en condiciones de trabajo esclavo y forzado. Todo ello derivado de una situación de violencia crónica, surgida a partir de la guerra contra el crimen organizado que, en realidad, está cobrando miles de víctimas civiles.

Esta violencia ha transformado profundamente la realidad del país, prevalece incertidumbre, inseguridad, desconfianza, desconcierto y enojo ante la ausencia de un Estado con capacidad de proponer respuestas o, al menos, convocar a la construcción colectiva y participativa de ellas.



Mientras tanto, los políticos y las políticas siguen enfrascados en sus peleas electorales, pensando cómo descalificar o entrapar al enemigo, cómo obtener más dinero para sus interminables campañas, cómo acceder a posiciones de mayor poder, cómo hacerse de mayor riqueza personal mediante actos ilegales, cómo profundizar en un modelo económico que ha mostrado su fracaso. Es el mundo de la simulación, del no pasa nada, de la pantomima llena de ritos, totalmente ajeno y alejado de la ciudadanía.

Primera Constitución de la Ciudad de México: nuevo pacto social

Frente a esta cruenta realidad, la Constitución Política de la CDMX (CPDMX) surge como un nuevo pacto social que coloca a la dignidad humana como su objetivo primordial y centra su consecución mediante un compromiso común para la realización efectiva de los derechos humanos de la población. No está en su horizonte el crecimiento concentrador, ni el aumento de la competitividad, de la productividad y de la eficiencia, como prerrequisito para la redistribución. No es tampoco su propósito alcanzar una ciudad llena de rascacielos, segundos pisos para los automóviles, con las últimas tecnologías, segmentada socialmente y controlada por las empresas inmobiliarias y el capital privado;

sin vendedores ambulantes, ni mercados y tianguis o ferias y fiestas populares en sus calles, que ensucian y afean el paisaje urbano.

La CPCDMX es un mapa de ruta para mejorar la calidad y los niveles de vida de los habitantes de la ciudad y reducir las brechas de desigualdad, discriminación y exclusión. Reconoce la función social de la ciudad, del suelo, de sus recursos, de los espacios y vías públicas, así como la contribución que todos sus habitantes hacen para su desarrollo y valoración.

Sorprende su redacción y su extensión a aquellos que consideran que las constituciones deben ser muy breves, sobrias y esencialmente de principios que posteriormente serán desarrollados en las leyes secundarias. Sin embargo, desde la redacción del Proyecto que entregó el Jefe de Gobierno a la Asamblea Constituyente, se plantearon dos propósitos: primero, que fuera un texto donde los diversos grupos de población se encontraran reflejados, en particular aquellos que encuentran mayores barreras para hacer efectivos sus derechos humanos y que en la CPCDMX fueron incluidos tanto en el artículo 11 (grupos de atención prioritaria) como en los artículos 57,58 y 59 para los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes.



La CPCDMX es un mapa de ruta para mejorar la calidad y los niveles de vida de los habitantes de la ciudad y reducir las brechas de desigualdad, discriminación y exclusión.

El segundo propósito era que los conceptos fundamentales fueran lo suficientemente explícitos para que los jueces y los legisladores no tuvieran que acudir a los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos para hacer su interpretación. Esta decisión determinó que en la Carta de Derechos de la CPCDMX se use un lenguaje claramente desconocido para muchas y muchos políticos, legisladores, y comentaristas. Este lenguaje, cuestionado por estar lleno de adjetivaciones, ha sido desarrollado por las instituciones internacionales y nacionales y por las organizaciones que defienden los derechos humanos, con el objetivo de darle un contenido, lo más concreto posible, a cada uno de los derechos humanos reconocidos.

Por ejemplo, enunciar solamente el derecho a la alimentación adecuada deja una amplia gama de posibilidades de interpretación. Es por ello que al tener en cuenta la Observación General 12 del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales² en la CPCDMX en el Artículo 9, inciso C. I se aclara que la alimentación adecuada debe ser entendida como “nutritiva, diaria, suficiente y de calidad con alimentos inocuos, saludables, accesibles, asequibles y culturalmente aceptables”. Es frecuente que las políticas y programas para entregar alimentos a la población respondan más a los excedentes de los productores o a los alimentos más baratos disponibles.

² http://observatoriopoliticasocial.org/sitioAnterior/images/stories/biblioteca/pdf/documentos-sistema-naciones-unidas/observacionesgenerales/12_alimentacion_adeuada.pdf

Después de la andanada de críticas al Proyecto presentado por el Jefe de Gobierno, tanto en la prensa como en los discursos iniciales de las fracciones parlamentarias de la Asamblea Constituyente, el texto aprobado el pasado 31 de enero creció en un 33 por ciento respecto del Proyecto original. De manera expresa e intencionada se redujo la extensión del Título segundo (Carta de derechos) y, en cambio, el Título quinto (Distribución del Poder) creció en su contenido hasta ocupar cerca de la mitad del texto aprobado. De algún modo, este desequilibrio, revela la presencia de un porcentaje elevado de diputados y diputadas miembros activos de partidos políticos, que en su mayoría desconocían tanto los avances en materia de derechos humanos como la complejidad del desarrollo de la ciudad y de la vida y los intereses de los habitantes de la misma.

Texto innovador y progresista

Sin embargo, a pesar de todas las barreras impuestas en la Reforma Política para el Distrito Federal contenida en el Artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las derivadas de las deficiencias y sesgos en la composición de la Asamblea Constituyente y de las prácticas de un parlamentarismo viejo y rebasado, acostumbrado a imponer su voluntad que en

CÁPSULA

IMPORTANTES INNOVACIONES INSTITUCIONALES: *las Alcaldías, el Cabildo, la Coordinación Metropolitana y Regional, el Instituto de Planeación, el Consejo Autónomo de Evaluación, la ampliación de los mecanismos de participación ciudadana y el compromiso de construir el servicio civil de carrera, entre muchos otros.*

la actualidad representa las tendencias más conservadoras de las élites, la CPCDMX es un texto progresista e innovador en muchos sentidos.

Incorpora un lenguaje nuevo que enriquece el críptico lenguaje jurídico, desagrega y les da contenido a los enunciados escuetos de los derechos humanos, e incluye nuevos derechos como el derecho al cuidado, a la muerte digna, al matrimonio igualitario, al mínimo vital, a la defensa de los derechos humanos, a la protesta social, prohíbe la privatización del agua y de los espacios públicos.

Hace visibles y enfatiza los derechos de las víctimas, de las poblaciones en situación de

“*Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, voluntaria e informada tener hijos o no, con quién y el número e intervalo entre éstos, de forma segura, sin coacción ni violencia, así como a recibir servicios integrales para acceder al más alto nivel de salud reproductiva posible y el acceso a información sobre reproducción asistida*” (artículo 6). Éste es otro de los derechos impugnados, que la PGR estima que invade las facultades de planificación familiar a nivel federal.

SAMUEL ADAM, WWW.REFORMA.COM

calle, de las personas trabajadoras no asalariadas, de las personas migrantes, de las personas mayores, de las poblaciones afrodescendientes, entre otros grupos.

En su parte orgánica, formula una amplia reorganización del Estado para hacer posible la realización de los derechos de la población y la prosperidad y funcionamiento de la ciudad. Hace explícitos los “cómos”, procurando articular los derechos con los sistemas, mecanismos, planes, programas, políticas, instituciones y legislación que deberán irse construyendo o ajustando para hacerlos efectivos de manera progresiva y exigibles y justiciables.

En ese propósito se incluye la creación de un Sistema Integral de Derechos Humanos articulado a un Sistema de Planeación y Evaluación que deberán incorporar la perspectiva de derechos humanos en todas las actividades de la gestión pública de la ciudad, con una visión de largo plazo, mediante la formulación del Plan General de Desarrollo de la Ciudad con vigencia de 20 años y del Programa General de Ordenamiento Territorial de 15 años, formulados por el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva.

La CPCDMX recupera la función social de la Ciudad y el derecho a la ciudad, a nuevos mecanismos de democracia directa participativa y representativa, reconoce el derecho a la buena administración y dentro de los límites impuestos, procura rescatar a los poderes del

Estado y a los organismos autónomos de su captura por mafias e intereses de hecho y de los partidos políticos.

El proceso adoptado para su formulación fue de parlamento abierto y convocó a la participación ciudadana mediante el envío de propuestas, participación en audiencias públicas y seguimiento de los trabajos a través del Canal del Congreso y de internet. Se llevó a cabo una amplia consulta con los pueblos y barrios originarios y las comunidades indígenas residentes mediante la realización de 940 asambleas. La paridad permeó desde la integración de la Asamblea, sus órganos directivos y el contenido mismo del texto.

La reacción no se ha hecho esperar, a la Suprema Corte de Justicia están llegando impugnaciones diversas, provenientes del propio Gobierno Federal temeroso de que se propaguen las innovaciones y aumente el control ciudadano sobre el ejercicio del poder, de algunos poderes mafiosos que temen se les terminen sus fuentes de poder y riqueza y seguramente también, de quienes han encontrado fallas en una Constitución que tuvo sólo cuatro meses y medio para ser formulada en condiciones muy adversas.

¿Cuál será el texto que finalmente quede como Constitución para la Ciudad? Esa es una incógnita. Mucho dependerá de que la ciudadanía lea lo que formuló la Asamblea, trate de comprenderlo y lo defienda cuando crea que su aplicación significará un cambio benéfico en su vida y en la forma como se gobierna la Ciudad.

ASALTO A LA CIUDAD*

Porfirio Muñoz Ledo

COMISIONADO PARA LA REFORMA POLÍTICA DE
LA CD. DE MÉXICO

La Procuraduría General de la República y acto seguido la Consejería Jurídica de la Presidencia han promovido ante la Suprema Corte de Justicia 39 y 13 impugnaciones respectivamente, en contra de preceptos fundamentales de la Constitución de la Ciudad de México. Habida cuenta de la unanimidad absoluta que selló los trabajos de la Constituyente -consenso al que se sumó el PRI y los representantes del grupo del Presidente de la República- esto parece un hecho absolutamente incongruente. Máxime que el actual procurador fue miembro de la Asamblea y que jamás expresó lo que ahora sostiene de modo tan aberrante.



En la imagen, todos los miembros de la Asamblea Constituyente de la CDMX.



Una de las interpretaciones es que el gobierno federal ha cambiado su posición frente a la autonomía de la capital y alberga la esperanza de un gobierno central autoritario, en alianza con la administración de Trump y con el apoyo de las fuerzas armadas.

Existen dos interpretaciones sobre esta agresión que rompe los equilibrios democráticos del país y pretende arrinconar a las fuerzas políticas de la ciudad. La primera es que se trataba de un plan premeditado, conformado por una composición de la constituyente que otorgaba un poder desmesurado a legisladores no electos por la ciudad, por una redacción restrictiva del artículo 122 de la Constitución Federal y por un tiempo excesivamente limitado para aprobar la carta de la ciudad que la condenaba al fracaso.

La segunda es que el gobierno federal ha cambiado su posición frente a la autonomía de la capital y alberga la esperanza de un gobierno central autoritario, en alianza con

la administración de Trump y con el apoyo de las fuerzas armadas. Nada había ocurrido en la época contemporánea como las decisiones de Álvaro Obregón suprimiendo los municipios de la capital, estableciendo la primacía del Ejecutivo sobre el poder judicial y cancelando la reelección legislativa a efecto de establecer un poder nacional unitario fundado en el ejército.

Peligro de retroceso en la transición democrática y autonomía política de la ciudad

Sobresale el prurito de cancelar una transición democrática cuyo fruto más acabado

“Una de las impugnaciones de la PGR pretende anular todo el proceso Constituyente y por ende la Carta Magna, con el argumento de que no hubo un proceso legislativo correcto en la Conferencia de Armonización, que expuso a votación del pleno los cambios de forma de la Constitución”. Samuel Adam, www.reforma.com

era la Constitución local. El gobierno federal ha dado marcha atrás a los acuerdos que condujeron, desde 1996, a la autonomía política de la ciudad y ha mostrado la voluntad manifiesta de nulificar todos los avances ideológicos y logros programáticos que la izquierda había alcanzado durante 20 años de gobierno.

No analizaremos por ahora la serie de desatinos e incongruencias de las actuales posiciones del poder central. Bastaría decir que representan un acto vesánico de demolición de

las instituciones creadas por el constituyente más avanzado y plural que ha existido en el país. Esta agresión está presidida por acciones judiciales de carácter federal contra las fotomultas y el programa de verificación vehicular promovidas por Miguel Ángel Mancera. El gobierno de Peña Nieto ha decidido ahogar el huevo de la serpiente. Revela no solamente su temor a un nuevo tipo de organización constitucional en el país, ya que la carta de la ciudad está destinada a alentar, por efecto de demostración, cambios fundamentales en las constituciones de los Estados de la Federación y a impulsar la construcción de un nuevo pacto nacional.

Núcleo de la controversia: la reforma al poder judicial

Sin duda alguna, el núcleo de la controversia es la reforma al poder judicial de la ciudad, la más avanzada de que se tenga memoria desde 1917, combatida desde un principio por el tribunal local, que terminó impugnándola frente a la Corte. Se trata de prolongar el pacto de

impunidad y la obediencia conjunta a los poderes fácticos del Ejecutivo y Judicial. En el camino pretenden vetar todos aquellos avances en materia de derechos humanos, de planeación democrática y de combate a la corrupción que distinguen a la Constitución de la ciudad respecto de las normas federales.

Pretenden también que la incorporación del derecho convencional sólo pueda efectuarse por los organismos federales, cuando se trata de un bloque de constitucionalidad obligatorio para todas las autoridades y órdenes de gobierno del país. Niegan las facultades residuales concedidas a la ciudad por la reforma a la Constitución Federal. Anulan la soberanía del pueblo de la ciudad para definir su régimen de gobierno consagrado en el artículo 41 de la carta federal y aniquila la autonomía de la capital.

Estas decisiones son de extrema gravedad porque cancelan un ciclo democrático en el país y anuncian el surgimiento de un esquema autoritario que demanda suspender la expansión libertaria de la ciudad. A partir de ahora se enfrentan dos conceptos de nación y sin duda habremos de formar un movimiento en defensa de los derechos de la capital en contra del golpe de fuerza de la federación. Venceremos.

* Artículo originalmente publicado el 11 de marzo de 2017 en el Periódico Universal. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/porfirio-munoz-ledo/nacion/2017/03/11/asalto-la-ciudad>

SUGERENCIAS PARA UN ADECUADO DISEÑO Y REGLAMENTACIÓN DE LAS ALCALDÍAS

Ricardo Ruíz Suárez³

PROFESOR-INVESTIGADOR DEL DEPARTAMENTO DE DERECHO DE LA UAM-AZCAPOTZALCO

Estas notas abordan de manera panorámica y breve algunas líneas sobre la Constitución de la Ciudad de México respecto a las llamadas “Demarcaciones territoriales y Alcaldías” y se adelantan algunos comentarios que tendrán que aterrizar en las leyes reglamentarias para darle certeza y operatividad real. No omito algunos señalamientos críticos desde el punto de vista técnico, jurídico y de constitucionalidad, de algunos aspectos del tratamiento que se les da a las Alcaldías en nuestra flamante Constitución de la Ciudad de México, que tendrán que resolverse en su reglamentación⁴.

³ Licenciado en Derecho con especialidad en Derecho Constitucional.

⁴ Para tener una idea más precisa de los contenidos del Art. 122 Constitucional relativos a las Alcaldías y de los puntos de vista del autor en relación a las expectativas, normativas y a los dilemas a los que se enfrentaría el Constituyente de la Ciudad de México, se pueden consultar en las revistas la Zurda No.33.

Para la Constitución General de la República, la Ciudad de México se mantiene como un régimen de excepción en relación con las demás entidades federativas. Para decirlo con toda precisión, la Ciudad de México no es un estado más de la República, se le reconoce su calidad de entidad federativa, se le otorga autonomía para determinar y regular su régimen de gobierno y para establecer normas relacionadas con su vida

interna, siempre y cuando correspondan a su ámbito de competencia territorial y material. En particular, se le otorga la capacidad de emitir su propia Constitución Política.

Hay aspectos fundamentales que se deben abordar para propiciar un adecuado diseño y reglamentación de las Alcaldías:

- La precisión de su naturaleza jurídica, política y administrativa.
- La determinación de sus facultades y la distribución de sus funciones en relación con la administración pública centralizada y paraestatal de la ciudad.

- La definición de las atribuciones correspondientes a los órganos de las Alcaldías: es decir a los Alcaldes y los Concejos.

- El establecimiento de los instrumentos de participación ciudadana en las demarcaciones territoriales y su vinculación con los órganos de la Alcaldía.

Utilizaremos estos ejes para ordenar temáticamente los comentarios sobre los supuestos establecidos por el Art. 122 Constitucional en la materia, los aportes del Constituyente y las perspectivas de su reglamentación.



Hay aspectos fundamentales que se deben abordar para propiciar un adecuado diseño y reglamentación de las Alcaldías.

Naturaleza Jurídica

En lo que se refiere a la naturaleza política, jurídica y administrativa de las Alcaldías, como lo señalamos con anterioridad, la Ciudad de México está sujeta a un régimen de excepción en relación con el resto de las entidades federativas denominadas estados. Tenemos que señalar, aunque parezca una obviedad, que las Demarcaciones Territoriales en que se divide la ciudad, no son Municipios y las Alcaldías no son Ayuntamientos y su naturaleza jurídica difiere de manera sustancial de estas instituciones. Podemos decir de manera genérica que son diferentes, tal vez podríamos decir “sui generis”, toda vez que, por una parte, se alejan del diseño de las actuales Delegaciones de la ciudad al conformarse órganos colegiados llamados Concejos que conjuntamente con los Alcaldes serán electos a través de planillas, de manera directa, secreta y universal; sin embargo, por otra parte, no son ayuntamientos, toda vez que estos órganos colegiados sólo tienen funciones de control y supervisión sobre el gobierno de las Alcaldías, así como el de aprobar el proyecto de presupuesto de la misma.

Lo más importante es que a estos órganos electos por la ciudadanía (el Alcalde y el Concejo), se les define como órganos político-administrativos que tienen a

su cargo el gobierno en cada demarcación y, de acuerdo a los aportes que estableció el Constituyente, tendrán personalidad jurídica en el uso de sus facultades. Un aspecto que me parece central es que se les atribuye en la nueva Constitución de la ciudad el carácter de “nivel de Gobierno” conjuntamente con el gobierno central y paraestatal de la ciudad.

Determinación de facultades y distribución de funciones en relación con la administración pública centralizada y paraestatal de la ciudad

Este tema fue el más discutido en el Constituyente respecto al tema de Alcaldías. Existió la intención de los constituyentes de ampliar las facultades de las actuales delegaciones y descentralizar, por ende, servicios que están en la actualidad fuertemente centralizados en el gobierno de la ciudad. Aunque es adecuada y necesaria esta pretensión, he señalado en otros espacios⁵ que la descentralización de funciones debe ser un proceso muy bien dirigido y planificado, donde se determinen servicio por servicio los mecanismos de coordinación y descentralización gradual, acompañados de los recursos económicos, técnicos y humanos, que permitan que esta descentralización mejore y sea más eficiente y útil para

⁵ *Ibíd.*

los ciudadanos y no al contrario, pues se corre el riesgo de que una buena intención se traduzca en un conflicto de competencias que puede ir en detrimento de la calidad y eficiencia de los servicios y programas que se prestan a la población.

Me parece que esto último que señalé, ojalá y me equivoque, fue el resultado de la discusión de los constituyentes, donde se incorporan a las alcaldías una serie de funciones de manera abigarrada, que están regadas en diferentes apartados de la constitución, como es el caso de la planeación, la seguridad pública, la hacienda pública, la coordinación metropolitana, en diversos artículos transitorios y dentro del propio apartado de alcaldías: en 21 fracciones se señalan las finalidades de la Alcaldía; en 15 fracciones se establece su competencia; y en 93 fracciones se establecen las atribuciones de los Alcaldes (no de las Alcaldías), divididas extrañamente e inadecuadamente en exclusivas, de colaboración y subordinadas (sic), que a mi juicio en lugar de facilitar un proceso integral de ingeniería constitucional, jurídica y operativa, dificulta este proceso, lo hace confuso y difícil de entender.

Si un ciudadano quiere saber cuál es la competencia de los municipios, solo tiene que leer el Art. 115 de la Constitución General y en cinco apartados quedan claras sus

competencias exclusivas y se establece que en todas las demás áreas habrá mecanismos de concurrencia que se explicitan en sus constituciones y leyes secundarias. Por el contrario, en la Ciudad de México, para entender la competencia de las alcaldías, se tienen que revisar más de cien fracciones de la Constitución para tratar de entender qué servicios corresponden a un órgano central o en qué tramos de los servicios hay competencia de las alcaldías.

Por lo anterior, más allá de la buena voluntad de los constituyentes y de las deficiencias de técnica constitucional y jurídicas, así como de confusión conceptual y terminológica (entre competencia, función y atribución), en la reglamentación que realice la Asamblea Legislativa será conveniente una discusión integral tanto de la Ley Orgánica de la Administración Pública como de las leyes que regulen el funcionamiento de las Alcaldías para resolver este galimatías y establecer con meridiana precisión los mecanismos de concurrencia y de, en su caso, exclusividad, en cada una de las materias y servicios que se prestan a la población.

Definir las atribuciones correspondientes a los órganos de las Alcaldías

Otro aspecto que será motivo de precisiones en la reglamentación de las alcaldías es el que se refiere a las atribuciones de las personas titulares de las Alcaldías y los Concejos, donde las primeras son las únicas titulares de la administración y gobierno, y los Concejos son órganos de control encargados de las supervisiones y la evaluación de la administración y el ejercicio del gasto público, así como de la aprobación del presupuesto. No obstante, el texto se contradice al establecer algunas atribuciones de los Concejos que, a mi juicio, tienen dificultades constitucionales y contradicciones. Es el caso de la atribución que se establece para las alcaldías de “emitir bandos”, función que en el caso de los municipios está expresamente señalada en el Art. 116 de la Constitución General de la República, pero que no aparece en el Art. 122 Constitucional. Este es un tema que se tendrá que resolver para evitar controversias de los particulares.

Otro tema que implica contradicciones en el texto constitucional es el que se refiere a la atribución que se establece para aprobar los programas de gobierno de la Alcaldía, donde no concuerda lo que se establece en el apartado de planeación de la propia constitución, que señala que estos programas

serán emitidos por el alcalde con la opinión de los Concejos, mientras que en el apartado de alcaldías se señala que los Concejos “deberán aprobar el programa”.

Algunas de las preguntas que deberán ser resueltas en la próxima reglamentación normativa de las alcaldías son las siguientes:

- ▶ ¿Los Concejos funcionarán solo de manera colegiada o se podrán establecer funciones individualizadas y especializadas de cada uno de los concejales?
- ▶ ¿Cuál será la estructura de funcionamiento de los concejales?
- ▶ ¿Cuáles son los criterios y tiempos para la aprobación de los proyectos de presupuesto?
- ▶ ¿Cuáles son las previsiones en caso de que no haya aprobación en tiempo y forma de los mismos?
- ▶ ¿Cuáles son los criterios y procedimientos de la evaluación y supervisión que realizarán a efecto de evitar la politización e inadecuada utilización de estos instrumentos?

- Y, por supuesto, ¿cómo lograr la armonización entre mecanismos de control adecuados sin caer en la inmovilización de la administración pública, más preocupada por la confrontación interna Alcalde-Concejales que de prestar los servicios públicos y aplicar los programas que beneficien a la población?

Establecimiento de los instrumentos de participación ciudadana en las demarcaciones territoriales y su vinculación con la Alcaldía

Como los señalamos anteriormente, una de las finalidades que tuvo el Constituyente permanente para modificar las anteriores Delegaciones es crear contrapesos que evitaran la existencia de órganos unipersonales, los cuales han sido ampliamente cuestionados por la población. Sin embargo, es insuficiente crear contrapesos que solo tengan una connotación partidista. Por esto es que la participación



Se requiere un trabajo de armonización muy importante dentro de la Asamblea Legislativa con la participación de representantes y organizaciones sociales, civiles y ciudadanas, a fin de garantizar una adecuada normatividad de los instrumentos de democracia directa.

ciudadana y los instrumentos de democracia directa son elementos fundamentales para el adecuado funcionamiento de los órganos de gobierno. De nada servirán las nuevas Alcaldías, si no están vinculadas con la legitimidad que les otorgue la participación ciudadana y la participación en el diseño, implementación, la vigilancia y supervisión adecuada de las acciones de gobierno, de los Alcaldes y de los Concejales.

En la Constitución de la Ciudad, se establecen supuestos relacionados con instrumentos de democracia directa, así como mecanismos de participación; sin embargo, este es uno de los puntos que debe de ser motivo de un trabajo de armonización muy importante dentro de la Asamblea Legislativa con la participación de representantes y organizaciones sociales, civiles y ciudadanas, a efecto de garantizar una adecuada normatividad de estos instrumentos.

Este es uno de los aspectos centrales que debe ser motivo de una reglamentación precisa y extensa, tanto a nivel de las Demarcaciones Territoriales, como de la ciudad en su conjunto.

Un tema importante que deberá ser motivo de reglamentación es el que se refiere al CABILDO que se establece en la Constitución como un espacio de coordinación y concertación de los alcaldes para el desarrollo de estrategias, acciones y programas de la ciudad, así como el de la participación de las Alcaldías en la Coordinación Metropolitana, pero por motivos de espacio no trataré en este trabajo y desarrollaremos en otro momento.

RETOS Y RELEVANCIA DE LA CREACIÓN DE LAS ALCALDÍAS

Alejandro Encinas Nájera

Si la Constitución de la Ciudad de México introdujo una figura que modificará la mecánica de los poderes públicos, es la alcaldía.

Las delegaciones seguirán existiendo hasta que el 17 de septiembre de 2018 entre en vigor la primera Constitución de la Ciudad de México⁶. Son reminiscencias del Antiguo Régimen, una réplica a pequeña escala del presidencialismo autoritario. Como su nombre lo indica, el presidente encomendaba a una persona para que gobernara a su nombre la instancia de gobierno más próxima a los capitalinos. Durante muchas décadas, este modelo verticalista-centralista inhibió la participación democrática y canceló la representación política a nivel local.

Las delegaciones fueron el reemplazo caudillista al municipio libre. Entre 1928 y 1929, bajo el argumento de que la convivencia en un mismo lugar del Ejecutivo federal, del gobernador del Distrito Federal y de los ayuntamientos impedía la unidad de mando y fomentaba la inoperancia de las decisiones, los legisladores afines a Álvaro Obregón desaparecieron los ayuntamientos. Hicieron caso omiso a los planteamientos de Vicente Lombardo, quien planteaba una solución mixta que corrigiera el problema de la ineficiencia de los gobiernos edilicos sin cancelar la representación política⁷. Si hay

⁶ Con excepción de los aspectos electorales que entraron en vigor el día después de la publicación de la Constitución para ser aplicables en las elecciones del 2018. Ver artículos transitorios de la Constitución de la Ciudad de México.

⁷ Ariel Rodríguez Kuri (2012) "Ciudad oficial, 1930-1970", en Ariel Rodríguez Kuri (coord.) (2012), *Historia política de la Ciudad de México (desde su fundación hasta el año 2000)*, México, Centro de Estudios Históricos-El Colegio de México, pp. 418-419



Si la Constitución de la Ciudad de México introdujo una figura que modificará la mecánica de los poderes públicos, es la alcaldía.

alguien que no merece que una demarcación territorial lleve su nombre, es precisamente Álvaro Obregón (es tan incoherente como que un premio a la defensoría de derechos humanos llevara el nombre de Gustavo Díaz Ordaz).

Durante las décadas hegemónicas del priismo, las delegaciones -lejos de fomentar una participación ciudadana libre y plural, fueron espacios que se emplearon para encasillar corporativamente a las

agrupaciones vecinales que reclamaban regularización de sus predios y servicios como drenaje, iluminación y asfaltado. A cambio de prestar servicios básicos, estos colectivos fueron incorporadas a los sectores populares del partido-régimen.

Pese a que el corporativismo en el plano territorial fue una forma de organización no exenta de tensiones entre bases a veces radicalizadas y dirigentes indefectiblemente leales al partido, fue una fórmula muy exitosa tanto para la gobernabilidad, como para arrasar en las elecciones. En palabras de Ariel Rodríguez Kuri, el consenso autoritario en la ciudad fue apuntalado cuando el oficialismo de partido confluyó con sectores organizados corporativamente en un contexto de explosión demográfica. El resultado: un modelo electoral no competitivo⁸.

A partir de 1997, con la celebración de las primeras elecciones a jefe de Gobierno y el inicio del ciclo de gobiernos de izquierda, el Distrito Federal avanzó aceleradamente a su democratización. Tres años más tarde, sería la primera vez que los capitalinos elegirían mediante el voto a sus jefes delegacionales. Sin embargo, una deuda quedó irresuelta:

⁸ *Ibidem*, p. 435



una vez en el poder, el PRD no alteró sustantivamente los modos informales con los que se ejercía el poder a nivel territorial. En otras palabras, en vez de acabar con el corporativismo priísta, la izquierda de la capital lo asimiló, lo pintó de amarillo y actualizó sus arreglos. Comprobó que era una fórmula eficaz para darle estabilidad a una ciudad de por sí caótica.

Tuvieron que pasar pocos años para constatar los efectos nocivos de no tocar a estos poderes territoriales. Los jefes delegacionales devinieron en caciques que controlan unipersonalmente sus demarcaciones, siendo capaces de heredar su cargo a esposas, hermanos o incondicionales, solo para que les sea devuelto

Los jefes delegacionales devinieron en caciques que controlan unipersonalmente sus demarcaciones, siendo capaces de heredar su cargo a parientes o incondicionales, solo para que les sea devuelto transcurrido un trienio. Bajo este contexto de bajo pluralismo a nivel delegacional, la ALDF debe de analizar en su momento el impacto que tendrá la reelección inmediata de alcaldes.

transcurrido un trienio. Bajo este contexto de bajo pluralismo a nivel delegacional, habrá que analizar en su momento el impacto que tendrá la reelección inmediata de alcaldes. Esto es, responder si la implementación de esta figura resultó consistente o contraproducente a su exposición de motivos.

De 2006 en adelante, el gobierno central quedó en manos de figuras técnico administrativas sin arraigo popular, lo cual convirtió al gobierno en una suerte de rehén de estos capos territoriales. Sabiéndose indispensables como intermediarios entre autoridades y clientelas del perredismo, tuvieron rienda suelta para hacer lo que se les antojara. Esta dependencia explica por qué, pese a las evidencias de corrupción, de abusos y excesos en las delegaciones, que desprestigian por igual a la administración central, los últimos gobiernos capitalinos prefirieron voltear la mirada.

Si bien el PRI dejó el poder en la ciudad y difícilmente volverá, pues los chilangos estamos vacunados en su contra, lo verdaderamente difícil será desmontar el modo priísta de gobernar. Por sí solo, este cometido justifica el reemplazo de las jefaturas delegacionales por alcaldías. La reforma al artículo 122 y la Constitución de la Ciudad de México contemplan que a esos jefes delegacionales que se rodean solamente de leales y que designan a quienes ejercen funciones de control interno, ahora se les contrapondrá una mecánica de pesos y contrapesos. La creación de un concejo dentro de la alcaldía, esto es, de un cuerpo colegiado, cuyos integrantes serán electos democráticamente y estarán a cargo de supervisar al alcalde, obligará a que haya mayor transparencia y rendición de cuentas.

Sin embargo, la reforma al artículo 122 constitucional se quedó corta en la materia. En primer lugar, las facultades del concejo se limitan a funciones de supervisión, control y evaluación:

Corresponderá a los Concejos de las Alcaldías aprobar el proyecto de presupuesto de egresos de sus demarcaciones, que enviarán al Ejecutivo local para su integración al proyecto de presupuesto de la Ciudad de México para ser remitido a la Legislatura. Asimismo, estarán facultados para supervisar y evaluar las acciones de gobierno, y controlar el ejercicio del gasto público en la respectiva demarcación territorial⁹.

Si consideramos que en otras latitudes las también llamadas Juntas Municipales cuentan con mayores facultades en ámbitos tales como la fiscalización y la normatividad¹⁰ (reglamentos, bandos, etc.), podemos afirmar que varias asignaturas quedaron pendientes. En efecto, los Concejos deberían contar con la facultad de emitir resoluciones vinculantes más allá de emitir opiniones y recomendaciones.

⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 122

¹⁰ Blanca Acedo y Ricardo Ruiz (2016) "Adios delegaciones, bienvenidas alcaldías...", en Revista Configuraciones, mayo-agosto de 2016, México, p. 114

En segundo lugar, las alcaldías retoman algunos aspectos del municipio en México que distan de ser un ejemplo democrático. En particular, al partido ganador se le asignará el 60% del concejo, mientras que el 40% restante se distribuirá mediante el principio de representación proporcional. Esta regla de integración evoca a pequeña escala la emblemática cláusula de gobernabilidad, un artificio del sistema que otorgaba una indebida sobre representación en el Poder Legislativo al partido mayoritario. El órgano colegiado de las alcaldías nacerá condenado a la imposibilidad de representar proporcionalmente a las diversas fuerzas políticas. Esta es una consecuencia de que la Asamblea Constituyente estuviera conformada por representantes de partidos políticos con intereses políticos arraigados en la ciudad: legislaron en temas en los que de manera directa serán los principales beneficiarios o afectados cuando entren en vigor.

Aun así, no es poca cosa que se hayan alcanzado los consensos políticos necesarios para acabar con las delegaciones y transitar hacia un modelo más plural y con contrapesos. Solo una mayoría legislativa de carácter progresista y comprometida a expandir los derechos ciudadanos podrá impulsar sucesivas reformas para consolidar la democracia en este nivel de gobierno.

Los efectos de la creación de las alcaldías están por verse. Además de plantearse como escuelas de ciudadanía y deliberación democrática, tendrán que comenzar por algo más básico y modesto: garantizar servicios de calidad en alumbrado, recolección de basura, poda de árboles, pavimentación y, si no es mucho pedir, aplanar las banquetas. Podrá parecer algo muy elemental, pero las actuales delegaciones nos lo han quedado a deber.

Bibliografía

- Acedo, Blanca y Ricardo Ruiz (2016) “Adiós delegaciones, bienvenidas alcaldías...”, en Revista Configuraciones, mayo-agosto de 2016, México
- Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 5 de febrero de 2017. Consultada en marzo de 2017 en: <http://xurl.es/9sb6b>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consultada en marzo de 2017 en: <http://xurl.es/4m5e9>
- Rodríguez Kuri, Ariel (2012), “Ciudad oficial, 1930-1970”, en Ariel Rodríguez Kuri (coord.) *Historia política de la Ciudad de México (desde su fundación hasta el año 2000)*, México, Centro de Estudios Históricos-El Colegio de México.

LA CONSTITUCIÓN DE LA CDMX Y LA NUEVA REPRESENTACIÓN POLÍTICO-ELECTORAL

Isidro H. Cisneros¹¹

La teoría política democrática sostiene que todo gobierno está limitado en sus poderes y existe sólo por el consenso de los gobernados. El jurista, escritor y filósofo Thomas Paine, considerado uno de los padres fundadores de la democracia más antigua de América, escribió que una constitución no es el acto de un gobierno, sino el acto de un pueblo que crea un gobierno, agregando que un gobierno sin constitución es un poder sin derecho, dado que la constitución siempre antecede al gobierno. Sobre esta base, el constitucionalismo moderno ha establecido en modo definitivo, tanto los derechos consagrados para las personas como la separación de poderes que deben identificar al orden político democrático.

En una democracia las elecciones son la esencia de la política. El vocablo elección proviene del latín “electio”, que significa una acción de escoger. Las elecciones son procedimientos por medio de los cuales los miembros de una sociedad escogen a sus representantes. Ellas implican conductas racionales que contrastan tanto con la designación basada en cacicazgos, como con la cooptación que es oligárquica y perpetúa al grupo dominante. Las elecciones se diferen-

¹¹ El autor fue Diputado a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, es Doctor en Ciencia de la Política por la Universidad de Florencia, Licenciado en Derecho por la Universidad Lasalle del Pedregal y Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México. Es autor de una docena de libros.

Correo: isidroh.cisneros@gmail.com

Twitter: [@isidrohcisneros](https://twitter.com/isidrohcisneros)

Página electrónica: agitadoresdeideas.com

cian también, de los nombramientos directos hechos conforme a reglas de sucesión o hereditarias. Las elecciones son, contemporáneamente, una técnica para la designación de los representantes políticos y una forma de participación ciudadana.

Desde este punto de vista, uno de los aspectos centrales del documento constitucional que la Asamblea Constituyente aprobó para la Ciudad de México se orienta al empoderamiento de la ciudadanía y a su preparación para participar en la vida pública, así como para el ejercicio y protección de sus derechos. La primera Constitución Política de la Ciudad de México establece una serie de innovaciones en materia electoral y de representación política, orientadas a perfeccionar nuestra convivencia democrática. De esta manera, se garantiza el derecho individual y colectivo de las personas para incidir en las decisiones públicas a través del referéndum, plebiscito, consulta popular, iniciativa ciudadana, consulta ciudadana y revocación de mandato quedando garantizada constitucionalmente la democracia directa (artículo 25), se contemplan las candidaturas sin partido para abrir caminos a la ciudadanía en el acceso a los cargos de elección popular (artículo 27), y sobre todo, se mandata una nueva composición del Poder Legislativo en donde 33 diputados serán electos por el principio de mayoría relativa y otros 33 por

CÁPSULA

La PGR busca invalidar la revocación de mandato ya que, a su juicio, se establece como un sistema de responsabilidad de los servidores públicos sin sustento constitucional. El artículo 25, inciso A.5, establece que “En los casos de referéndum, plebiscito, consulta popular, iniciativa ciudadana, consulta ciudadana y revocación de mandato, el Instituto Electoral de la Ciudad de México vigilará el cumplimiento y acreditación de los requisitos y plazos para que se lleve a cabo, y será responsable de la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados, de conformidad con lo que establezca la ley”.

representación proporcional, obligando a una estricta paridad de género (artículo 29). Por lo tanto, la nueva conformación del Primer Congreso de la Ciudad que estará integrado 50% por mayoría relativa y 50% por representación proporcional, una composición pensada para la eliminación de mayorías

Morena ha impugnado el artículo 29 de la Constitución local, por considerar que la Constitución Política federal decreta que ninguna fuerza política podrá exceder el número total de representantes equivalentes a la totalidad de los distritos uninominales. Dicho artículo (inciso A.2) establece lo siguiente: “El Congreso de la Ciudad de México se integrará por 66 diputaciones, 33 electas según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 33 según el principio de representación proporcional. Las diputaciones serán electas en su totalidad cada tres años, mediante el voto universal, libre y secreto. Por cada persona propietaria se elegirá una suplente del mismo género”.

ficticias en el Poder Legislativo y para avanzar hacia una representación política vinculada al ciudadano.

La representación hace referencia a la calidad de una democracia. Expresa la respuesta y

permeabilidad institucional a la participación de sus ciudadanos. El voto es el acto más frecuente -y en las condiciones actuales quizá el único- para la participación de la mayoría de los individuos en nuestros sistemas políticos. Las elecciones libres mantienen y hacen funcionar a las instituciones democráticas, por lo que el voto debe tener efectos concretos sobre la distribución del poder político. Sin embargo, como sucede en cualquier sistema competitivo, la contienda electoral tiene por objetivo la búsqueda del mayor número de sufragios. La lucha política es intensa y apasionada, por lo que en ocasiones las estrategias adoptadas se apartan de la legalidad.

Por ello, la Constitución Política CDMX también estableció un articulado sistema de nulidades en materia electoral, para otorgar amplias garantías a los ciudadanos y, al mismo tiempo, a los diferentes actores políticos en materia de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad, transparencia y rendición de cuentas. Los delitos electorales atentan contra el sufragio efectivo, afectan la secrecía del voto, limitan su universalidad, condicionan la individualidad en el ejercicio del derecho al voto y restringen la libertad de sufragio. Son agravios directos contra la expresión soberana de la voluntad popular. Toda vez que votar implica una manifestación individual para construir una voluntad colectiva sobre los asuntos políticos de la

Ciudad, es necesario hacerla respetar a través de medidas coercitivas e impulsando una cultura de la legalidad y de la denuncia ciudadana. Este nuevo modelo busca corregir las imperfecciones democráticas.

El espíritu autoritario y regresivo que acecha a la nueva Constitución

La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México produjo un nuevo ordenamiento jurídico y político, lo que representa una oportunidad para expresar de manera renovada la voluntad ciudadana. Siempre el Poder Constituyente ha sido un motor de cambio y una potencia innovadora que desempeña una función excepcional durante los procesos de democratización. Todas sus decisiones son mandato, porque en ellas descansarán las facultades y competencias necesarias para instituir una Constitución Política, que debe estar a la altura de los requerimientos de nuestro pacto de convivencia.

Sin embargo, en estos momentos, la primera Constitución Política de la Ciudad de México se encuentra amenazada. El espíritu autoritario y regresivo la acecha. En el límite del plazo legal se presentaron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación distintas impugnaciones. En total, cuatro acciones de inconstitucionalidad y dos controversias

constitucionales, que se suman al amparo contra el proceso de integración de la Asamblea Constituyente. Los principios, derechos y garantías para los ciudadanos que hacen de esta Constitución una de las más avanzadas del mundo, están siendo impugnados por individuos, organizaciones e instituciones que manifiestan abiertamente su interés por impedir el progreso democrático de la Ciudad.

No obstante, se espera que la Suprema Corte de Justicia de la Nación refrende en los hechos, su discurso en favor de los derechos humanos, y que, con sus resoluciones favorables al nuevo ordenamiento democrático, contribuya a legitimar aún más a la primera Constitución de la Ciudad de México, la cual, ciertamente por su contenido progresista y de vanguardia, incomoda profundamente a quienes la consideran un mal ejemplo para el resto del país. El derecho democrático, como sostiene el jurista Gustavo Zagrebelsky, es siempre un derecho dúctil.

Es necesario que las leyes secundarias que actualmente elabora la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y de manera especial la Ley Electoral de la Ciudad de México –que vendrá a sustituir al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México–, se mantengan apegadas a los derechos establecidos por el Poder Constituyente. Entre abril y mayo de 2017 los asambleístas deberán aprobarlas en Comisiones y en el Pleno, pues de acuerdo con el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no puede haber modificaciones a las leyes electorales 90 días antes de que inicie el año comicial.

Las leyes secundarias de carácter electoral que mandata la primera Constitución Política de la Ciudad de México, así como las leyes orgánicas de las futuras alcaldías, del poder judicial, del ejecutivo y del legislativo deben ser muy precisas para garantizar la legalidad, la objetividad y ofrecer claridad en la regulación, así como para eliminar la incertidumbre y la discrecionalidad que aún existe en los órganos administrativos y jurisdiccionales de carácter electoral. Algunos de los temas electorales a discusión se refieren a la forma en que se deben designar los concejales que

acompañarán a los futuros alcaldes en los gobiernos de las demarcaciones, es decir, si estos formarán una planilla de candidatos junto con el abanderado a alcalde o si se presentarán a las elecciones en una planilla separada a la del candidato a alcalde. De ir en la misma planilla que el alcalde, implicaría que, a todos, tanto concejales como al titular de la demarcación, se les vote en una misma boleta electoral, lo cual garantizaría que el alcalde pudiera gobernar con una mayoría de concejales de su mismo partido político. Pero si los concejales van en una planilla separada, existiría la posibilidad de que un partido político gane la alcaldía, pero pierda el consejo, lo que en todo caso abonaría a una mayor representación democrática y vecinal dentro de esos órganos colegiados de gobierno que serán los concejos de las alcaldías. El Poder Constituyente buscó tutelar los derechos ciudadanos inspirándose en los dos principios básicos del constitucionalismo: de un lado, estableciendo límites al gobierno en virtud del derecho, y del otro, otorgando el pleno reconocimiento de que toda fuente del poder político y de la ley se encuentra en los ciudadanos, quienes tienen el derecho inalienable de postular, elegir y remover a sus gobernantes.

DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN Y DEL CAMBIO EN EL PODER JUDICIAL EN CDMX

Carlos Cruz
CAUCE CIUDADANO

El modelo neoliberal en su estrategia jurídica argumenta una serie de libertades que solo se suscriben a la realidad construida por las mercancías y el consumo. Su preocupación mayor está en regular las actividades comerciales e incluso ha regulado las relaciones humanas como relaciones comerciales.

El desmantelamiento del aparato estatal está acompañado por una profunda crisis social en la que el ejercicio pleno de los derechos humanos se cuestiona en aras de las supuestas finanzas sanas, de un modelo económico indefendible y de una profunda crisis de reconocimiento de ideólogos, intelectuales y operadores de dicho modelo.

Desde nuestra experiencia de trabajo en la lucha contra la corrupción política empresarial, el combate al conflicto de interés, para favorecer de la construcción de paz y la prevención de violencias y delitos podemos afirmar que, a diferencia de las regulaciones y sobre regulaciones de los países desarrollados, el caso mexicano es atípico y

ha mostrado una modalidad de capitalismo mafioso que, por ende, ha permitido que se instale una mafia capitalista.

Esta caracterización del modelo neoliberal en México ha permitido que la clase política continúe fortaleciendo el pacto de impunidad entre grupos legales, ilegales políticos, empresariales y criminales, insertando a México en procesos de criminalidad organizada transnacional. Esta fase del modelo va en detrimento del pacto social, del desarrollo económico y de la seguridad patrimonial, física y emocional de la población civil.

Este fenómeno económico ha propiciado la aceleración de los procesos de exclusión so-

Los magistrados del TSJDF han impugnado los artículos 35 y 37, que proponen la ‘ciudadanización’ del Poder Judicial capitalino y consideran que las labores de gobierno están encomendadas a entes públicos y no a la ciudadanía. La nueva Constitución contempla modificar el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, al cancelar la posibilidad de que su presidente dirija el Consejo de la Judicatura y al crear el Consejo Judicial Ciudadano para la designación del Consejo de la Judicatura, además de que se estableció la responsabilidad de presentar una terna para la elección del fiscal en aras de la autotomía judicial.

cial, pobreza y violencias donde se tejen hoy fenómenos profundamente depredadores como lo son la trata de personas, el tráfico de órganos, el tráfico de personas, armas y estupefacientes. Para enfrentar esta situación, se teje la posibilidad de un nuevo pacto social donde la justicia, igualdad, equidad, seguridad humana y el concepto pro persona se

conciben como una serie de principios que refundan la relación Estado-ciudadanos-comunidades.

Dicha refundación obliga a las instituciones del Estado a redirigir la política pública para que la atención prioritaria, la progresividad, la agilidad del Estado generen la movilidad social que produce ciudadanía plena.

Además, este proceso refundacional está contemplado en el proceso constituyente de 2017 en la Ciudad de México. Hablamos de una Asamblea cuestionada desde su inicio por la integración y por la forma en que la Consejería Jurídica de la Presidencia y sus alfiles en el Senado de la República y en el poder judicial orquestaron para poder ganar por la vía de la sobrerrepresentación del PRI.

En el marco del proceso constituyente podemos destacar los alcances logrados en materia de acceso a la justicia, a pesar de la resistencia y el conflicto de interés que quien presidió la Comisión de Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Órganos Constitucionales Autónomos.

Los avances y alcances se pueden ver reflejados en el derecho a la acción de protección efectiva de derechos, el juicio de restitución obligatoria de derechos humanos, así como la modificación de la ejecución penal, donde

los tratos crueles y degradantes como el aislamiento quedan eliminados. De igual manera, se hicieron modificaciones al Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, que incluyen cancelar la posibilidad de que su presidente dirija el Consejo de la Judicatura, se crea el Consejo Judicial Ciudadano para la designación del Consejo de la Judicatura, además de que se estableció la responsabilidad de presentar una terna para la elección del fiscal, a fin de generar niveles de autonomía judicial.

El proceso constituyente debe preservarse también en su fase de leyes secundarias para que se facilite la aplicación de los cambios aprobados por mayoría calificada en el pleno de la Asamblea Constituyente. Dichos cambios deben hacerse mediante parlamento abierto y una colaboración estrecha con la sociedad civil, academia y organismos internacionales que den certeza a la primera Constitución de la CDMX, un texto que apunta a un nuevo pacto social para la Ciudad, crisol para México.

Las modificaciones que aquí se destacan y otras más contenidas en la Constitución local deberán prevalecer mediante la aprobación de leyes secundarias que tengan las siguientes características (en específico, en el ámbito judicial):

- Excluir al Poder Ejecutivo y limitar las facultades del Poder Legislativo en el nombramiento de magistrados del Tribunal Superior.
- Incluir la participación de profesionales del derecho, actores del sistema judicial, académicos y otros sectores de la sociedad civil, con voz y voto en el proceso de nombramiento.
- Eliminar la posibilidad de controles por consigna de magistrados sobre los jueces al prohibir la evaluación de jueces a través de procedimientos ulteriores de confirmación o ratificación en el cargo.

- Propiciar las condiciones de participación activa, protagónica y decisiva de integrantes y actores del sistema judicial, profesionales del derecho, académicos y otras profesiones y sectores de la sociedad civil, en la integración del Consejo de la Judicatura.
- Prohibir que magistrados del Tribunal Superior ocupen la presidencia del Consejo de la Judicatura.
- Contemplar que la Presidencia del Consejo de la Judicatura sea un cargo de dedicación exclusiva, que su titular no provenga del poder judicial y que no sea designado directamente por el poder público.
- Implementar mecanismos de doble instancia para procedimientos disciplinarios en el seno del Consejo de la Judicatura, cuyas decisiones no deben ser revisables por el Tribunal Superior u otros órganos.
- Implementar normas que propicien un equilibrio e igualdad sustantiva en la composición del sistema judicial, en cada una de sus instancias, incluyendo especialmente el Pleno del Tribunal Superior y el Consejo de la Judicatura.



La forma de elección del presidente del TSJDF ha sido modificada significativamente. En la foto, Edgar Elías Azar, actual presidente del TSJDF, cuyos magistrados también han impugnado la primera Constitución de la CDMX.

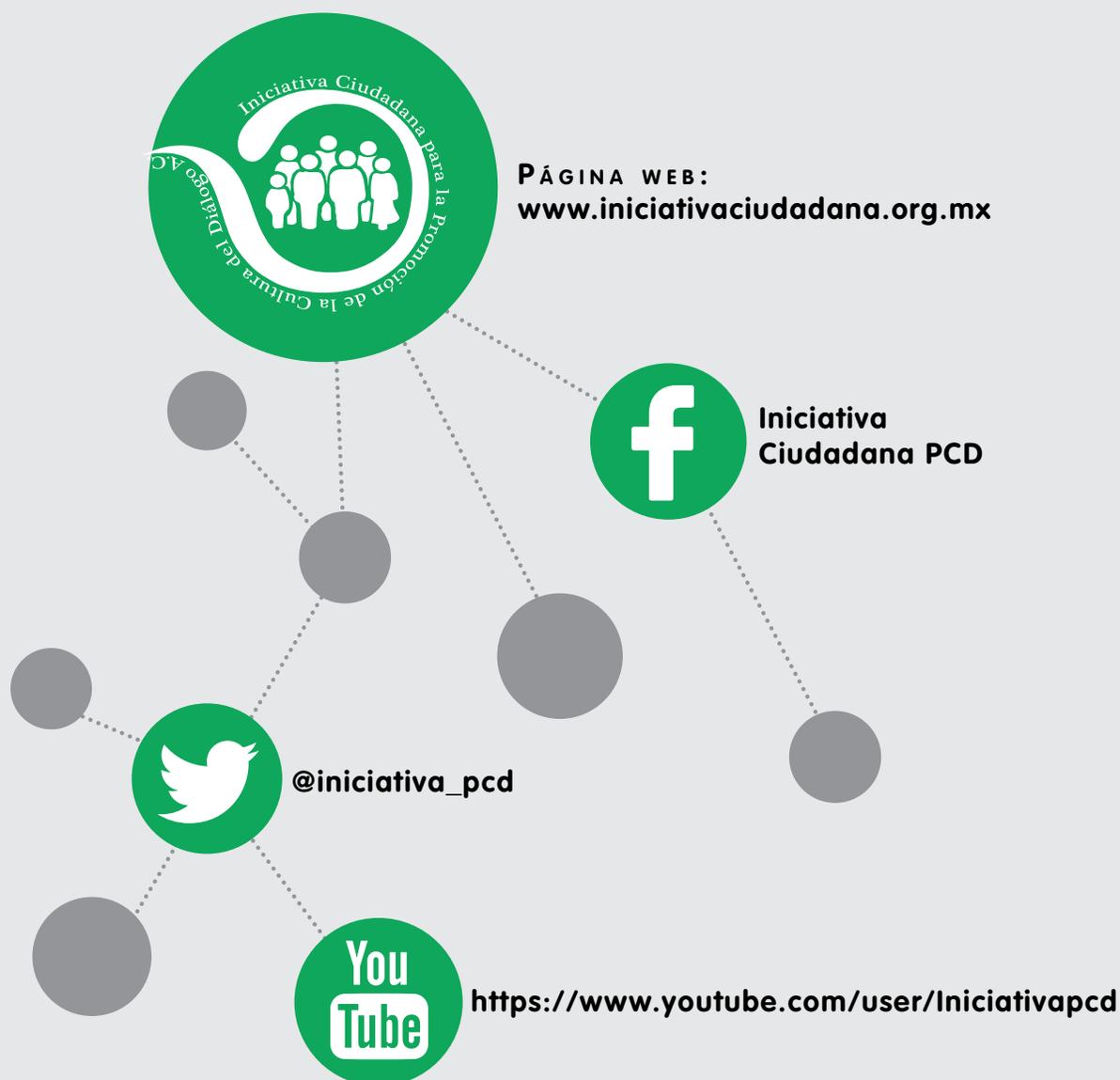
- Implementar iniciativas y políticas que promuevan la integridad del sistema judicial.
- Establecer rutas de transparencia y rendición de cuentas a través del Consejo de la Judicatura.
- Establecer mecanismos de vinculación digital de expedientes judiciales a proceso de combate a la corrupción política y empresarial, poniendo énfasis en procesos bancarios y patrimoniales en registro público de la propiedad.

La Ciudad de México cuenta hoy con un instrumento de avanzada en el mundo, donde se garantiza el principio de progresividad y el principio pro persona. Ahí se manifiesta hoy que la Ciudad es soberana y autónoma. Tenemos competencia para definirnos en la integralidad de la Ciudad y no solo en temas administrativos, sino en la transformación del poder judicial hoy garantizada en la Constitución de la Ciudad de México. La lucha por democratizar la Ciudad continúa y hoy puede ser un ejemplo frente a un país devastado por el pacto de impunidad político-empresarial.

En las múltiples críticas a la Constitución se encuentran las que subyacen a la carta de derechos, a la transformación del poder judicial, al pragmatismo presidencial que en múltiples ocasiones desconoce el conflicto de interés. Hoy también desconoce la convencionalidad y cuestiona con una pregunta absurda: ¿por qué los ciudadanos de la Ciudad de México deben tener más derechos? Cuestionar que la Constitución reconozca los derechos de personas, poblaciones, pueblos y barrios, porque muchos de esos derechos no se encuentran en nuestra Carta Magna y, por lo

tanto, nadie puede tener más derechos que otros, evidencia la miopía jurídica que se nutre del pacto de impunidad, del pragmatismo económico de derecha y de la moralidad autoritaria.

Frente a el triunfo de tener más derechos en la Ciudad de México y ver la reinstalación del autoritarismo en nuestro país, es muy claro que la Constitución que debe ser reformada no es la de la Ciudad de México. Por lo tanto, es urgente un nuevo constituyente para México.



BRÚJULA CIUDADANA 86

Las ideas expuestas en los artículos son responsabilidad, exclusivamente, de sus autor/es. Brújula Ciudadana no necesariamente asume como suyas las ideas y propuestas de los artículos.

TELS. 5514 1072 / 5525 8232 / 5525 8276

XIOMARA PERAZA
EDITORA DE LA REVISTA BRÚJULA CIUDADANA
xiomara.peraza@iniciativaciudadana.org.mx

Judith Meléndrez Bayardo
DISEÑO Y EDICIÓN
judithmelba@gmail.com

