



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO
FACULTAD DE DERECHO

**EL CONSTITUCIONALISMO LOCAL. EL CASO DE LA CONSTITUCIÓN DE LA
CIUDAD DE MÉXICO.**

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO
PRESENTA
JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA

TUTORA: MAESTRA VERÓNICA COLINA HERNÁNDEZ
FACULTAD DE DERECHO, UNAM

CIUDAD UNIVERSITARIA, CIUDAD DE MÉXICO, ENERO 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN.	P.3
II.	EXCURSO SOBRE LOS FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO.	P.7
III.	LA REFORMA CONSTITUCIONAL FEDERAL DE 29 DE ENERO DE 2016. LAS BASES DE UN PROCEDIMIENTO ESPECÍFICO PARA APROBAR LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO.	P.34
IV.	EL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO ESTABLECIDO EN EL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO.	P.47
V.	LOS CONTENIDOS DE LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO.	P.52
VI.	LAS CARACTERÍSTICAS E INSUFICIENCIAS DE LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO DE 5 DE FEBRERO DE 2017.	P.73
VII.	LOS ARGUMENTOS JURÍDICOS DE LOS IMPUGNADORES DE LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO.	P.81
VIII.	LO QUE A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN LE FALTÓ TOMAR EN CUENTA AL RESOLVER LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.	P.102
IX.	CONCLUSIONES.	P.120
X.	BIBLIOGRAFÍA.	P.129
XI.	ANEXO. PROPUESTA ALTERNATIVA DE CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO.	P.136

I. INTRODUCCIÓN.

¿Cuáles son las características jurídico-políticas de una Constitución en una entidad federativa? ¿Puede la Constitución de una entidad federativa ampliar derechos humanos y principios democráticos respecto a la Constitución de la República? ¿Las Constituciones de las entidades federativas pueden ser originarias o solamente es originaria la Constitución del Estado Federal? ¿La Ciudad de México posee soberanía o autonomía? ¿El actual federalismo mexicano ahoga las competencias de las entidades federativas? ¿Cómo debe resolverse un conflicto de competencias entre los poderes federales y los locales, qué métodos interpretativos deben emplearse? ¿Hay un parámetro de regularidad constitucional local o sólo existe el parámetro de regularidad constitucional de la Constitución Federal? y ¿Qué contenidos y características novedosas presenta la Constitución de la Ciudad de México?

El 5 de febrero de 2017 fue publicada la Constitución de la Ciudad de México y es necesario explicar el proceso político jurídico que le dio origen, así como sus contenidos. Su aprobación ha despertado el cuestionamiento de sectores académicos e institucionales. Ha sido impugnada constitucionalmente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por múltiples razones jurídicas, principalmente por invasión de competencias a la esfera federal. Pretendemos no sólo describir los contenidos y características fundamentales de la Constitución de la Ciudad sino proponer contenidos alternativos, así como críticas al texto aprobado por la Asamblea Constituyente. Sin embargo, porque estimamos que las impugnaciones constitucionales a la Constitución local son para reducir y limitar sus alcances, es que realizamos también su defensa, porque consideramos que el ordenamiento constitucional local constituye el inicio de un proceso que se consolidará en el futuro, mediante la movilización social y política, para que pueda ser ejemplo constitucional a nivel nacional e internacional.

Los objetivos de la investigación son:

- a) Explicar los fundamentos teóricos de la Constitución de la Ciudad de México.

- b) Narrar los orígenes políticos y jurídicos de la Constitución de la Ciudad de México.
- c) Exponer los contenidos de la Constitución local y, desde una visión crítica describir sus principales características e insuficiencias.
- d) Presentar y criticar los principales argumentos de las impugnaciones a la Constitución de la Ciudad de México y las resoluciones dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Y,
- e) Proponer una Constitución alternativa para la Ciudad.

El tema en estudio es necesario porque la Constitución de la Ciudad plantea retos y novedades jurídicas que otras Constituciones locales y la Constitución federal no presentan, tales como: el reconocimiento de nuevos derechos humanos; la inclusión de principios para regular el parámetro de regularidad constitucional; la definición a la vez, de la Ciudad de México, como soberana y autónoma; la alteración de los componentes tradicionales de las Constituciones locales, como son las adiciones locales sobre el desarrollo urbano y la organización territorial, así como la ampliación de los derechos de pueblos originarios y comunidades indígenas residentes; la trascendencia de sus medios de control constitucional, así como de los mecanismos de democracia directa y participativa que incorpora; los dilemas jurídicos de su diseño y el por qué de las impugnaciones constitucionales en contra de su texto; la reflexión, a partir de la Constitución de la Ciudad, sobre el estado en el que se encuentra el constitucionalismo local en el país; el necesario cuestionamiento al fortalecimiento del centralismo; y, el rediseño de las instituciones locales y sus repercusiones en el constitucionalismo federal y local.

En la Historia constitucional de México, grandes cambios constitucionales han ocurrido primero a nivel estatal y luego han tenido impacto en el ámbito federal, como por ejemplo, el reconocimiento después de la Independencia de los derechos humanos en las constituciones locales y después en la federal –hasta 1857-; la incorporación del juicio de amparo primero en las constituciones estatales y posteriormente en la Federal; así como el voto a la mujer; o la introducción de los tribunales constitucionales locales, sin

que a nivel federal contemos con uno que actual y plenamente lo sea. Sin embargo, existe también una tendencia contraria –política, institucional y económica-, cada vez más poderosa en contra de las posibilidades del federalismo, que es producto de las condiciones no democráticas de nuestro país, del presidencialismo aún existente pero de naturaleza distinta a la del régimen autoritario clásico, del inequitativo federalismo fiscal, y, de la globalización neoliberal.

La Constitución de la Ciudad de México, con todas sus deficiencias apreciadas desde el punto de vista normativo-ideal, sí representa un ataque a la línea de flotación del centralismo. Es una respuesta jurídica local también al presidencialismo, al rechazo institucional que se niega a reconocer nuevos derechos humanos y mecanismos de control constitucional locales, a la democracia representativa deficitaria, y a la ausencia de controles ciudadanos en las instituciones. Por eso consideramos que su texto representa un hito histórico en el constitucionalismo mexicano.

Nos preguntamos si: a) ¿Fueron democráticos los orígenes políticos y jurídicos de la Constitución de la Ciudad de México? b) ¿Son los contenidos de la Constitución local, desde una visión crítica, compatibles con los derechos humanos y una democracia consolidada? c) ¿Podemos proponer críticamente contenidos normativos alternativos a la Constitución de la Ciudad? d) ¿Cuáles son y que se propone en ellos? e) ¿Son las impugnaciones a la Constitución de la Ciudad en defensa del centralismo y por qué? f) ¿Se debe defender a la Constitución de la Ciudad de esas impugnaciones? y g) ¿Cuáles son los contenidos que debe poseer cualquier Constitución local en el marco de un Estado Federal?.

Las anteriores preguntas y sus posibles respuestas sirven para entender el impacto de una nueva Constitución en la vida social, económica y política de una comunidad. Necesitamos conocer cuestiones tales como: ¿Puede la Ciudad vivir relaciones políticas más democráticas y más garantistas con los derechos humanos a partir de la nueva Constitución? ¿En la Ciudad de México, a pesar de la escasa visibilidad del proceso constituyente, y del desconocimiento social sobre la nueva Constitución, se puede medir su influencia futura por el número de impugnaciones constitucionales en su contra? ¿Se

puede saber críticamente la importancia de la Constitución en el entorno nacional? ¿Cuáles son las críticas a las impugnaciones planteadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación? ¿Qué cuestionan los impugnadores respecto al texto constitucional local? ¿Y cuáles son las consecuencias jurídicas, políticas y sociales para la Ciudad de las resoluciones dictadas por la Suprema Corte sobre su texto constitucional?

Empleamos el método exegético para conocer cuál fue la intención de los actores políticos que desencadenaron el proceso constituyente. Usamos el método descriptivo para analizar contenidos y características de la Constitución de la Ciudad. Nos apoyamos en el método crítico para señalar deficiencias y omisiones en la Constitución de la Ciudad así como para proponer contenidos normativos alternativos. Finalmente, hacemos acopio de los métodos dogmáticos y jurisprudenciales que proporciona la teoría jurídica y el derecho positivo nacional y comparado.

Las teorías que nos permitieron analizar las preguntas formuladas son: la teoría crítica del Derecho; la teoría neoconstitucionalista del Derecho; el constitucionalismo popular; el nuevo constitucionalismo latinoamericano; y, las teorías geopolíticas de la globalización neoliberal.

No quiero terminar esta introducción, sin manifestar mi agradecimiento a la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM y a la Maestra Verónica Colina Hernández, mi directora de tesis de Maestría, por su apoyo incondicional en la elaboración de este trabajo. También agradezco el respaldo de los ciudadanos que posibilitaron que participara en un ejercicio único en mi vida: ser diputado constituyente de la Ciudad, en el que espero no haberlos defraudado.

II. EXCURSO SOBRE LOS FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD.

Las Constituciones son propuestas planteadas desde ciertos fundamentos teóricos y democráticos. La Constitución de la Ciudad pretende hacerse cargo de las insuficiencias del dominante esquema de democracia electoral. Existe hoy en día un fantasma que recorre el mundo, y ese fantasma es la crisis de la democracia representativa. Los ciudadanos no se sienten representados por los partidos ni estiman que las instituciones representativas se orienten a garantizar sus derechos humanos o la democracia. Hay un divorcio profundo entre los gobernantes y los gobernados, lo que hace surgir, según algunas lecturas, a los movimientos populistas. Ese punto de vista es equivocado si se ve al populismo sólo como una respuesta a la crisis de la representación política. Un teórico latinoamericano lo explica así:

“La crisis de la representación política es una condición necesaria pero no una condición suficiente del populismo. Para completar el cuadro de la situación es preciso introducir otro factor: una crisis en las alturas a través de la que emerge y gana protagonismo un liderazgo que se postula eficazmente como un liderazgo alternativo y ajeno a la clase política existente. Es él quien, en definitiva explota las virtualidades de la crisis de representación y lo hace articulando las demandas insatisfechas, el resentimiento político, los sentimientos de marginación, con un discurso que los unifica y el reordenamiento del espacio político con la introducción de una escisión extra institucional”¹.

Más allá de si la crisis mundial de la democracia representativa da lugar a los populismos, lo cierto es que sí tenemos un problema con la democracia representativa, y el diseño institucional de los poderes públicos. Por eso considero que la solución está en realizar una revisión amplia y completa de los mecanismos e instituciones de esta forma de democracia, y no solamente en promover ajustes a ella.

¹ TORRE, Juan Carlos, La audacia y el cálculo, Buenos Aires, Argentina, Sudamericana, 2011, p. 145.

En muchos países de democracia representativa el sistema político permite la concentración en pocas manos de los medios de comunicación, principalmente los electrónicos, que suelen no representar a la diversidad social ni política de las naciones. Las concesiones para acceder a los medios se conceden a unas cuantas personas afines a los grandes intereses económicos y, una vez que los concesionarios tienen los medios de comunicación no proporcionan información plural a la sociedad y se cuidan de expresar solamente el punto de vista que conviene a los poderosos. El sistema, por tanto, no garantiza plenamente el derecho a la información, y por ello no puede considerarse democrático.

Otra vía de manipulación del sistema político se da a través del financiamiento de las campañas. En países como Estados Unidos, en donde prevalece el financiamiento privado sobre el público, los financiadores de las campañas, que son las grandes corporaciones, deciden apoyar a unos candidatos sobre otros, y una vez que el candidato accede al cargo público, éste pasa a representar en el Congreso o en otras instancias públicas, los intereses del financiador² pero no de los ciudadanos. Como dice Ian Shapiro al referirse a la democracia estadounidense, el sistema competitivo shumpeteriano ha sido sustituido por el papel del dinero que desplaza la competencia de los votos por la competencia por las aportaciones y gastos de campaña, por las bajas tasas de renovación entre los cargos políticos, por el dominio bipartidista de las instituciones electorales y por un modelo que en el fondo es anticompetitivo y antipluralista³.

Un instrumento más de manipulación del sistema político se ejerce a través del cabildeo en el Congreso o en otras instancias de poder: los grandes intereses económicos tienen los recursos para que cabilderos profesionales orienten y supervisen de manera

² Es muy conocida la resolución de la Corte Suprema de los Estados Unidos, en el caso Citizens United contra la Comisión Federal de ese país de 2010, en donde ese Tribunal aprobó la constitucionalidad de los gastos ilimitados de las grandes corporaciones en las campañas –financiamiento privado sin topes en las aportaciones- para que las grandes empresas y sindicatos ejercieran su “libertad de expresión”.

³ SHAPIRO, Ian, El estado de la teoría democrática, Barcelona, ediciones Bellaterra, 2005, p. 207.

permanente el diseño de las políticas públicas o de la legislación. En países como México, en donde las desigualdades son enormes, la manipulación a favor de los poderosos del sistema político, se produce por las vías anteriormente citadas y, además, a través de la compra y/o coacción del voto; el uso clientelar de los programas públicos –es decir, la manipulación de la pobreza con fines electorales-; la integración de los órganos electorales de acuerdo a los intereses de la oligarquía; el desvío de los recursos públicos de los presupuestos con fines electorales, aprovechando los débiles mecanismos de fiscalización estatal; el mantenimiento, al margen del control jurídico del Estado y de la rendición de cuentas, de los poderes fácticos; la inhibición de los mecanismos de democracia directa, participativa y deliberativa a favor de los ciudadanos; e impidiendo, que los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales sean exigibles y justiciables al Estado para ayudar a remediar las condiciones de pobreza⁴.

En el ordenamiento jurídico mexicano se veda el acceso de los ciudadanos al control constitucional de las reformas constitucionales; la justiciabilidad y exigibilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en sede judicial tiene menor protección que los derechos de libertad; los jueces constitucionales suelen responder a los intereses del establishment; la jurisprudencia que emite el poder judicial no está sujeta a la deliberación pública; entre otras muchas deficiencias que observamos en sede judicial.

Los anteriores rasgos deficitarios de la democracia representativa y del sistema constitucional persisten en muchos países, lo que desde nuestro punto de vista significa que la democracia representativa debe ser transformada integralmente para que la política logre vincular al ciudadano con el gobernante. Así como ahora funciona la democracia representativa, con sus altos niveles de corrupción e impunidad, es evidente que no sirve a los fines que idearon sus creadores cuando la formularon y la empezaron a practicar.

⁴ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, La crisis del sistema electoral mexicano. A propósito del proceso electoral de 2012, México, UNAM, 2014.

Toda Constitución se orienta por un modelo teórico además de recibir las influencias políticas de coyuntura. Hoy en México observamos en las recientes reformas constitucionales estructurales federales la influencia del neoliberalismo globalizador y criterios positivistas tradicionales, pero no las grandes influencias teóricas contemporáneas, salvo algunos atisbos neo constitucionales que son consecuencia de la reforma constitucional federal en materia de derechos humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011. No existe en el texto constitucional mexicano una fuerte impronta neo constitucionalista, ni crítica, ni del constitucionalismo popular. Tampoco advertimos influencias del nuevo constitucionalismo latinoamericano.

En la Constitución de la Ciudad de México encontramos influencias del neoconstitucionalismo y del nuevo constitucionalismo latinoamericano, pero éstas no son de carácter determinante. Los impactos del constitucionalismo crítico, popular o las visiones críticas al neoliberalismo jurídico tampoco están presentes.

Respecto al neoconstitucionalismo advertimos un amplio catálogo de derechos humanos y de garantías en la Constitución de la Ciudad, sin embargo, el poder del juez constitucional local no será determinante, pues no se tratará de un juez poderoso -sólo puede realizar parámetro de regularidad constitucional local- y será dependiente de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad. Además, una de las deficiencias de la Constitución de la Ciudad estriba en señalar que los derechos humanos en la Ciudad se garantizan hasta donde alcance el presupuesto⁵.

Del nuevo constitucionalismo latinoamericano encuentro influencias en la ampliación de los mecanismos de democracia directa y participativa, así como en el reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios y residentes. También existe una impronta del nuevo constitucionalismo latinoamericano en la preocupación de la Constitución por la garantía -limitada- de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

⁵ FERRAJOLI, Luigi, Un debate sobre el constitucionalismo, Madrid, Marcial Pons, 2012, pp. 11 y siguientes.

En cuanto a la postura crítica del derecho sostengo que no existe influencia alguna. Tampoco advierto influjos del constitucionalismo popular ni de las teorías críticas al neoliberalismo jurídico. Para mejor comprensión de los lectores de esta tesis expongo las características de cada una de las concepciones teóricas comentadas.

Cuando se habla de constitucionalismo, no podemos dejar de lado las versiones más influyentes de nuestro tiempo: el constitucionalismo crítico, el neoconstitucionalismo, el constitucionalismo popular y, el nuevo constitucionalismo latinoamericano. Por eso, conviene reflexionar sobre cada una de ellas para situar sus límites y, para entender si con alguna de las mencionadas podemos efectivamente hacer frente a las consecuencias negativas del neoliberalismo globalizador.

Desde las posturas críticas del Derecho que provienen o reciben influencia del marxismo, tales como la escuela del uso alternativo del Derecho⁶ o los partidarios del Critical Legal Studies⁷, siempre se ha sostenido: 1) el uso ideológico del Derecho por sus operadores en respaldo de las clases o de los intereses dominantes y, 2) El histórico papel instrumental del Derecho en apoyo al status quo, y la necesidad, a partir de los planteamientos críticos, para que éste sea en adelante un medio a favor de la transformación social.

Para las posturas críticas, la superestructura jurídica no es un simple reflejo o instrumento, sino que es una instancia que proporciona las condiciones generales y contextuales de la existencia de la estructura misma. En este sentido el Derecho expresa las contradicciones de la lucha mundial de las clases sociales y aunque generalmente juega a favor de los intereses de las clases dominantes también puede jugar a favor de

⁶ POULANTZAS, Nicos, "Marx y el Derecho moderno", en Hegemonía y dominación en el Estado moderno, Buenos Aires, Cuadernos de Pasado y Presente, Siglo XXI Argentina, 1975; CERRONI, Umberto, Introducción al Pensamiento Político, México, Siglo XXI, 1994; LÓPEZ CALERA, Nicolás y otros, Sobre el uso alternativo del Derecho, Valencia, Fernando Torres Editor, 1975.

⁷ KENNEDY, Duncan, Libertad y restricción en la decisión judicial, Bogotá, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana, Ediciones Uniandes, Instituto Pensar, Siglo del Hombre Editores, 1999.

las clases dominadas cuando éstas imponen condiciones en la estructura y en el funcionamiento de los aparatos del Estado, incluyendo los locales. Es verdad que entre los sostenedores de las posturas críticas no existen unanimidades y existen visiones pesimistas que estiman que el Derecho nunca puede colocarse del lado de los débiles, pero también están, los que consideran que el Derecho, sobre todo la teoría pero también la práctica jurídica, pueden aportar contribuciones esenciales para la emancipación de clase. En este sentido las teorías críticas tienen mucho que aportar en la construcción de un derecho alternativo al que proporcionan las teorías neoconstitucionalistas –sobre todo las débiles-⁸.

Carlos de Cabo expone las siguientes características del Derecho, según la teoría crítica: 1) Ser el Derecho del conflicto, básicamente del conflicto socioeconómico pero también de otras aproximaciones como las del poder; 2) Asumir que el Derecho es uno de los mecanismos básicos de legitimación y de ocultamiento de la realidad; y 3) Desbloquear el positivismo jurídico: no acudir a la pureza metódica, romper con la neutralidad jurídica, y asumir el papel crítico que le corresponde realizar al Derecho. De Cabo insiste, que en el Derecho es muy importante desenmascarar el rol ideológico y de manipulación que juega el ordenamiento jurídico a favor de los poderes fácticos nacionales y transnacionales⁹. Uno de los asuntos cruciales para la teoría crítica consiste en reelaborar,

⁸ BERNAL, Angélica, M., “The Meaning and Perils of Presidential Refounding in Latin America”, Constellations. An International Journal of Critical and Democracy Theory, Volume 21, No. 4, New York, 2014; FINCHELSTEIN, Federico, “Returning Populism to History”, Constellations. An International Journal of Critical and Democracy Theory, Volume 21, No. 4, New York, 2014; y, STAVRAKAKIS, Yannis, “The Return of the People: Populism in the Shadows of the European Crisis”, Constellations. An International Journal of Critical and Democracy Theory, Volume 21, No. 4, New York, 2014.

⁹ DE CABO MARTÍN, Carlos, Pensamiento crítico, constitucionalismo crítico, Madrid, Trotta, 2014, pp. 52 y ss.

no solo sociológica o políticamente el concepto de pueblo,¹⁰ sino de también realizar esa tarea jurídicamente¹¹.

En una obra posterior de 2017, Carlos de Cabo propone que los procesos constituyentes transformen a la sociedad. Sin ambages señala que los valores constitucionales no se pueden realizar en la sociedad capitalista sino en una sociedad distinta, igualitaria, solidaria, decolonial, pluralista. Sin cambio social profundo el proceso constituyente y la Constitución misma son meras quimeras. La radicalidad del proceso constituyente y de su producto necesitan estar acompañados de una transformación profunda del modelo de dominación capitalista¹².

Sobre el mismo pensamiento, también dentro de las formulaciones críticas, está el trabajo de Albert Noguera Fernández que señala que toda nueva edad de los derechos requiere de nuevos sujetos constituyentes y de un nuevo constitucionalismo. Si los derechos de libertad individual requirieron, en los siglos XVIII y XIX, de la burguesía y del constitucionalismo liberal; los derechos sociales requirieron, en el siglo XX, de la clase obrera y sus formas de organización (partidos socialdemócratas y sindicatos) y del constitucionalismo social; la nueva edad de los derechos, en el siglo XXI, requiere de nuevos sujetos y de un nuevo constitucionalismo. Este nuevo constitucionalismo se abre paso de manera difícil a partir de una concepción de pueblo corporativista social, en donde la característica fundamental de pueblo es antiindividualista. El pueblo se asocia

¹⁰ LACLAU, Ernesto, La razón populista, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2005, pp. 91 y ss; y, HARDT, Michael-NEGRI, Antonio, Empire, Cambridge Massachussets, Harvard University Press, 2000.

¹¹ El profesor portugués Gomes Canotilho afirma que una de las características que tiene el pueblo como titular del poder constituyente es la de entenderlo desde su grandeza pluralista formada por individuos, asociaciones, grupos, iglesias, comunidades, personalidades, instituciones, vehículos de intereses, ideas, creencias y valores plurales convergentes y conflictuales. Sólo ese pueblo concebido como comunidad abierta de sujetos constituyentes que pactan y consienten, tiene el poder de disponer y de conformar el orden político-social. GOMES CANOTILHO, J. J, Direito constitucional e teoria da Constituicao, Coimbra, Almedina, 1998, pp. 71 y 72.

¹² DE CABO MARTÍN, Carlos, El común. Las nuevas realidades constituyentes desde las perspectivas del constitucionalismo crítico, Madrid, Trotta, 2017, pp. 118 y ss.

y disocia entre sí de múltiples maneras para proponer, luchar y reivindicar transformaciones sociales, económicas, políticas y jurídicas¹³.

En cuanto al neoconstitucionalismo o constitucionalismo contemporáneo podemos decir que ha sometido a crítica y revisión todas las tesis tradicionales del positivismo tradicional¹⁴. La Constitución ha rematerializado el ordenamiento, es decir, supone un orden de valores que condicionan la validez de las normas infraconstitucionales. La Constitución es el origen inmediato y directo de los derechos y obligaciones, y no sólo la fuente de fuentes. La tesis de la separación entre Derecho y moral no puede señalarse de manera absoluta porque la Constitución ha incorporado los valores de justicia en sus principios jurídicos constitucionales. El legislador ya no es la viva voz del soberano, pues debe acomodar su actuación a la Constitución. El principio de legalidad ha cedido a un principio de juridicidad y de constitucionalidad¹⁵. La interpretación y aplicación del Derecho se ha trastocado por la inclusión de los principios constitucionales, y el peso de la argumentación retórica sobre una argumentación lógico formal del Derecho¹⁶. Las normas constitucionales no tienen la estructura clásica de las reglas legales y, por tanto, no se prestan a la subsunción. Sin embargo, ello no debe desembocar en un puro decisionismo arbitrario del juez, sino en la necesidad que éste tiene de justificar adecuadamente sus fallos recurriendo a las técnicas más variadas de la argumentación,

¹³ NOGUERA FERNÁNDEZ, Albert, El sujeto constituyente. Entre lo viejo y lo nuevo, Madrid, editorial Trotta, 2017, pp. 195 y siguientes.

¹⁴ CARBONELL, Miguel (ed.), Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos, Madrid, Trotta, 2007.

¹⁵ ZAGREBELSKY, Gustavo, El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia, Madrid, Trotta, 2008, pp. 144-153.

¹⁶ ATIENZA, Manuel, las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica, editorial Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pp. 32 y ss.

según teorías como las de Viehweg, Perelman, Toulmin, MacCormick, Alexy, Aarnio, Peczenick, etcétera¹⁷.

Según Guastini, el neoconstitucionalismo tiene como notas distintivas las siguientes: 1) La rigidez de la Constitución; 2) El control de constitucionalidad de las leyes; 3) La fuerza vinculante de la Constitución; 4) La sobreinterpretación de las disposiciones constitucionales; 5) La aplicación directa de tales disposiciones por parte de los jueces; 6) La interpretación conforme de la ley ordinaria; y, 7) La influencia directa de la Constitución en las relaciones políticas¹⁸. En el neoconstitucionalismo, la interpretación de y desde la Constitución¹⁹ y los tratados, es tan importante que se sitúa en el núcleo mismo de la teoría jurídica y constitucional. A consecuencia de lo anterior, los jueces constitucionales han adquirido un papel inusitado que logra desplazar en muchas ocasiones al legislador democrático.

Es sobre todo por el impacto de los principios constitucionales que se modifica la interpretación jurídica al estimular nuevas formas de razonamiento jurídico. El uso del principio de proporcionalidad y el configurar el caso de forma abierta y no cerrada como en las reglas. El juicio de proporcionalidad obliga al intérprete al desarrollo de una racionalidad material o sustantiva mucho más compleja que la subsunción, una racionalidad cercana a la manera de la argumentación de la moral. Los principios exigen también el análisis de las reglas a la luz de los propios principios, la argumentación por principios obliga al intérprete a utilizar pautas de interpretación que colocan en su fin a la discrecionalidad del juez a la manera como lo habían entendido Kelsen o Hart.

¹⁷ ATIENZA, Manuel, Las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica, obra citada, 1991.

¹⁸ GUASTINI, Ricardo, “La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano”, en CARBONELL, Miguel (ed.), Neoconstitucionalismo(s), Madrid, Trotta, 2003, pp. 49-57.

¹⁹ VIGO, Rodolfo Luis, Interpretación constitucional, editorial Abeledo- Perrot, Buenos Aires, 1993, pp. 81-104.

Estas notas del neoconstitucionalismo significan una evolución y una alteración del positivismo tradicional. Como dice Prieto: "...el legislador ha dejado de ser el dueño absoluto del Derecho; el juez ha salido de la alternativa entre "boca muda" o "juez legislador"; y la moral ya no penetra en el Derecho exclusivamente a través de las decisiones legales, sino que aparece mucho más difusamente en una simbiosis entre Constitución y jurisdicción, es decir, entre los valores y principios constitucionales y la racionalidad práctica de su aplicación"²⁰.

La reforma constitucional mexicana en materia de derechos humanos publicada en el día 10 de junio de 2011 en el Diario Oficial de la Federación, principalmente, cuando ésta modificación constitucional prevé la obligación para todas las autoridades de realizar interpretación conforme a la Constitución y pro homine (párrafo segundo del artículo primero de la Constitución) y, cuando el párrafo tercero del artículo 1 de la Constitución se refiere a los métodos y criterios de interpretación en materia de derechos fundamentales: interdependencia, universalidad, indivisibilidad y progresividad, confirma su impronta neoconstitucionalista. Lo mismo podemos decir de las resoluciones del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente varios 912/2010 (caso Rosendo Radilla) que previó el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad para las diversas autoridades del país y la resolución que resolvió la contradicción de tesis 293/2011 que estableció con claridad bastante definitiva los conceptos de bloque de constitucionalidad y de parámetro de regularidad constitucional.

El cambio en la cultura jurídica que significan las transformaciones constitucionales anteriores entraña que algunos métodos y argumentos jurídicos –como el sistemático o todos los derivados de la interpretación y argumentación de principios- podrían cobrar en cuanto a su eficacia, una importancia mayor a la que tradicionalmente han tenido en la vida cotidiana de autoridades y jueces, así como también el empleo de los métodos y argumentos surgidos del derecho de los tratados, incluyendo la vinculación de los

²⁰ PRIETO SANCHÍS, Luis, Constitucionalismo y positivismo, México, Fontamara, 1997, p. 23.

tribunales internos a resoluciones de órganos supranacionales. En esta misma tesitura estaría la interpretación constitucional **ex officio** para que los tribunales y autoridades analicen, independientemente del planteamiento de las partes, si las normas secundarias que piensan aplicar tienen o no fundamentos constitucionales y convencionales y, en su caso, puedan desaplicarlas, expulsarlas del sistema o realizar una interpretación conforme, previo reconocimiento en todos los supuestos de su constitucionalidad y convencionalidad o de su inconstitucionalidad e inconvencionalidad.

Lo anterior que parece muy innovador e importante para el Derecho porque constitucionaliza y convencionaliza a todo el ordenamiento jurídico para proteger y garantizar derechos humanos presenta, sin embargo, varios defectos. Enumero con apoyo en el trabajo de Alterio los siguientes: 1) Se da al juez, principalmente al juez constitucional un papel inusitado, por encima de los demás poderes establecidos, incluyendo al legislativo; 2) El juez constitucional carece de legitimidad democrática de origen, porque los integrantes de los máximos tribunales de cada país no son electos por los ciudadanos; 3) El juez constitucional suele ser designado por las fuerzas políticas mayoritarias de alguna de las Cámaras del Congreso y por tanto reproduce las concepciones del “status quo” que son afines a esas fuerzas políticas mayoritarias; 4) El juez constitucional representa las concepciones elitistas de la sociedad, pues sus miembros son integrantes de esos sectores; 5) El modelo neoconstitucionalista desconfía de la participación popular y estima como Ferrajoli o Dworkin que los derechos humanos no forman parte del debate democrático, en tanto que los derechos humanos son cartas de triunfo, integran el ámbito de lo no decidible, son un coto vedado; 6) La democracia electoral se modifica por una democracia llamada sustancial –la de los derechos humanos y principios- que subordina a la democracia política; 7) El control de constitucionalidad y convencionalidad está por encima de la voluntad mayoritaria; 8) La política se subordina a la Constitución, los tratados y la interpretación; 9) Los derechos humanos forman parte de una moral objetiva que existe más allá de la voluntad de las

personas y por tanto no pueden estar limitados por las decisiones mayoritarias; y, 10) El neoconstitucionalismo tiene un fundamento iusnaturalista indudable²¹.

Aunque el modelo neoconstitucionalista puede resultar muy atractivo y, en algunos casos, como en la teoría de Ferrajoli –aunque él no se considere neoconstitucionalista-, se proponga mundializar el constitucionalismo para enfrentar los elementos nocivos del neoliberalismo globalizador, resulta que se trata en su mayor parte de teorías jurídicas ancladas en el esquema del Estado nación, que no han percibido aún las complejidades del nuevo derecho del mundo globalizado. Además, y esto tal vez sea lo que resulta más grave para las nuevas condiciones del planeta, son teorías que apuestan por un modelo elitista del Derecho y de la democracia²², muchas veces opaco porque la mayoría de los ciudadanos desconocen las razones y el procesamiento de las decisiones de los tribunales o los motivos que los dirigentes políticos tuvieron para aceptar acuerdos y tratados internacionales que no pasan por el referéndum ciudadano. Es decir, las teorías neoconstitucionalistas que prohíjan una llamada democracia constitucional carecen de elementos democráticos fundados en la participación y en la amplia deliberación de los ciudadanos. Las teorías neoconstitucionalistas son esquemas conceptuales que dotan a ciertos funcionarios no elegidos ni supeditados al control de los ciudadanos el poder de definir qué es o no es un derecho humano y que alcance o extensión tiene éste.

En cuanto al constitucionalismo popular, éste está integrado por aportaciones, principalmente del ámbito norteamericano pero que han tenido impacto en América Latina, principalmente en Sudamérica²³. Sus notas distintivas son: 1) Flexibilizar la Constitución y excederla; 2) Desafiar la supremacía judicial y en ciertos casos impugnar

²¹ ALTERIO, Ana Micaela, “Corrientes del Constitucionalismo contemporáneo a debate”, en Revista Problema. Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho, México, número 8, enero-diciembre de 2014, pp. 227-306.

²² DE CABO MARTÍN, Carlos, Pensamiento crítico, constitucionalismo crítico, Madrid, Trotta, 2014.

²³ GARGARELLA, Roberto, “Acerca de Barry Friedman y el “constitucionalismo popular mediado”, Revista Jurídica de la Universidad de Palermo, Buenos Aires Argentina, año 6, número 1, 2005.

cualquier forma de control judicial de constitucionalidad; 3) Proponer la interpretación extrajudicial de la Constitución; 4) Sostener la democratización de todas las instituciones políticas y económicas; y, 5) Recuperar la relación entre derecho y política²⁴. Entre las finalidades destacadas de esta corriente teórica están, el cuestionar el papel del juez constitucional como monopolístico máximo intérprete de la Constitución y del ordenamiento²⁵ y, promover al máximo la participación ciudadana en las decisiones colectivas, pues la legitimidad democrática de las mismas depende del grado de participación de las personas en ellas²⁶.

El Derecho en el constitucionalismo popular es cambiante y dinámico. Los ciudadanos participan en su procesamiento y en su definición. El control judicial de las leyes debe ser eliminado a favor del control ciudadano de las mismas. Los autores que reivindican esta posición son conscientes de los “riesgos” de la participación popular: el fascismo, el anti intelectualismo, la persecución de minorías impopulares, la exaltación de la mediocridad y la romántica exageración de las virtudes de la masa²⁷. Sin embargo, consideran que sólo el pueblo puede dotar de legitimidad a los gobiernos y que el miedo a la sociedad o a la mayoría de ella implica mantener los intereses del “status quo”.

La finalidad del Derecho es la de promover la regla de la mayoría y otras formas de participación y deliberación ciudadana para que la totalidad del entramado institucional y la definición de los derechos humanos dependa de la sociedad y no de una élite de ilustrados –los jueces constitucionales- que representan los intereses del status quo. Los constitucionalistas populares se dividen entre los que sostienen que las decisiones

²⁴ ALTERIO, Ana Micaela, “Corrientes del Constitucionalismo contemporáneo a debate”, en Revista Problema. Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho, México, número 8, enero-diciembre de 2014, pp. 254-255.

²⁵ KRAMER, Larry D., Constitucionalismo popular y control de constitucionalidad, Madrid, Marcial Pons, traducción de Paola Bergallo, 2011.

²⁶ TUSHNET, Mark, Taking the Constitution Away From the Courts, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1999.

²⁷ BALKIN, Jack M., “Populism and Progressivism as Constitutional Categories”, Faculty Scholarship Series, Paper 268, 1995, pp. 1950-1951.

trascendentes de la Corte Suprema de los Estados Unidos deben ser revisadas por el Congreso de ese país y, los que de plano estiman que la revisión de la constitucionalidad en los asuntos fundamentales –inconstitucionalidad de leyes y de normas generales- debe corresponder al pueblo mismo²⁸.

Los constitucionalistas populares han propuesto diversos cambios en el derecho norteamericano para alentar la participación ciudadana en la definición de los derechos humanos. Estas modificaciones implicarían: 1) Alentar en los Estados Unidos los procedimientos de reforma constitucional; 2) Elegir popularmente, por voto ciudadano, a los jueces de la Corte Suprema de los Estados Unidos; 3) Facultar a los ciudadanos y a ciertos poderes públicos a revisar las decisiones de la Corte Suprema; 4) A revocar popularmente los nombramientos de los jueces de la Corte Suprema; y, 5) A desobedecer socialmente las decisiones judiciales²⁹. Todas estas medidas están fundadas en el valor axiológico y no sólo técnico de la regla de la mayoría, en la importancia constitucional de la soberanía popular como origen y fin de las instituciones y normas, en la trascendencia de la deliberación de los asuntos públicos y, en la idea de que el proceso democrático debe definir el sentido y el alcance del Derecho, incluyendo a los derechos humanos.

Es evidente que el constitucionalismo popular no desarrolla nociones, conceptos o categorías para enfrentar los elementos nocivos del derecho de la globalización neoliberal. No obstante esta importante ausencia, encontramos en él, lo que no existe en el neoconstitucionalismo, que es la recuperación del papel de los ciudadanos como definidores del Derecho y determinadores últimos de los derechos humanos. La insistencia del constitucionalismo popular en democratizar las instituciones y el Derecho, aunque se promueva en sus parámetros, que son los del Estado-nación, puede perfectamente extenderse a escala planetaria. Si consideramos que existen

²⁸ POST, Robert y SIEGEL, Reva, “Popular Constitutionalism, Departmentalism, and Judicial Supremacy”, California Law Review 92, 2004.

²⁹ POST, Robert y SIEGEL, Reva, “Popular Constitutionalism, Departmentalism, and Judicial Supremacy”, California Law Review 92, 2004, p. 1039.

posibilidades para mundializar el constitucionalismo, éstas necesariamente pasan por la participación y deliberación ciudadana de las sociedades nacionales y de la sociedad mundial. El Derecho del neoliberalismo globalizador sólo puede ser desenmascarado desde la legitimidad democrática que pueden brindar los ciudadanos a través de su participación en los asuntos públicos y, desde su poder para transparentar y poner coto a los intereses de las grandes corporaciones transnacionales.

El nuevo constitucionalismo latinoamericano que teoriza en torno a las Constituciones de Venezuela de 1999, de Ecuador de 2008 y de Bolivia de 2009, contiene rasgos deplorables pero posee otros que son luminosos. Entre los deplorables está el hiperpresidencialismo que ha fomentado, pero tiene, entre sus facetas positivas las siguientes notas: 1) Busca construir realidades más igualitarias³⁰; 2) Amplía los mecanismos de democracia participativa; 3) Establece fórmulas democráticas al control de constitucionalidad; 4) Rescata el papel del Estado en la economía para superar las desigualdades económicas y sociales; y, 5) Plantea una integración internacional más simétrica que la que se predica en otras latitudes³¹. Podemos decir, que es un

³⁰ GARGARELLA, Roberto, “El constitucionalismo latinoamericano de ayer a hoy: promesas e interrogantes”, mimeo. Ver también: GARGARELLA, Roberto, “El nacimiento del constitucionalismo popular”, en GARGARELLA, Roberto, Teoría y crítica del Derecho Constitucional, Buenos Aires, Abeledo Perrot, tomo I, 2008, pp. 249- 262.

³¹ VICIANO PASTOR, Roberto y MARTÍNEZ DALMAU, Rubén, “Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano”, en El nuevo constitucionalismo en América Latina, Quito, Ecuador, Corte Constitucional, 2010, 9-43. En este trabajo se distinguen entre características formales y materiales del nuevo constitucionalismo latinoamericano. Entre sus características formales señalan que los nuevos textos se distinguen por: 1) Incorporar nuevas categorías jurídicas que el viejo constitucionalismo latinoamericano no preveía; 2) Proponer una nueva institucionalidad basada en la aparición de nuevos órganos e instituciones; 3) Son constituciones extensas; 4) Son constituciones complejas; y, 5) Son constituciones más rígidas que las tradicionales. Entre las características materiales, los rasgos que mencionan para el nuevo constitucionalismo latinoamericano, son: 1) Formas amplias de participación ciudadana; 2) Son constituciones con extensos catálogos de derechos fundamentales; 3) Son constituciones que proponen vías para la integración de sectores históricamente marginados como los indígenas; 4) Son constituciones que dotan de legitimidad democrática directa a los tribunales constitucionales; y, 5) Son constituciones que rescatan el papel del Estado en la economía, es decir, son constituciones anti neoliberales.

constitucionalismo, en el que la voluntad constituyente de las clases populares se manifiesta en una vasta movilización social y política que configura un constitucionalismo desde abajo, protagonizado por los excluidos y sus aliados, con el objetivo de expandir el campo de lo político más allá del horizonte liberal, mediante una institucionalidad nueva (plurinacionalidad), una territorialidad nueva (autonomías asimétricas), una legalidad nueva (pluralismo jurídico), un régimen político nuevo (democracia intercultural) y nuevas subjetividades individuales y colectivas (individuos, comunidades, naciones, pueblos, nacionalidades), en donde todos esos cambios constitucionales buscan garantizar la realización de políticas anticapitalistas y anticoloniales³².

El nuevo constitucionalismo latinoamericano promueve amplísimos medios de democracia directa, participativa y deliberativa, incluyendo al reconocimiento del derecho de resistencia y la democracia intercultural. Es un constitucionalismo que libera a los Constituyentes originarios de las ataduras que puedan imponer a su desarrollo los tratados y acuerdos internacionales firmados con anterioridad a las elaboraciones de las Constituciones respectivas. Es una teoría que desconfía del poder elitista de los tribunales constitucionales y por eso intenta mitigar el poder de éstos con fórmulas participativas. En la Constitución se determinan criterios expresos para la interpretación constitucional a fin de evitar la discrecionalidad judicial³³ y, en algunos casos, se establecen las acciones populares de inconstitucionalidad para que los ciudadanos, sin acreditar legitimación procesal específica, puedan plantear cuestiones de inconstitucionalidad ante los tribunales constitucionales³⁴.

³² SANTOS, Boaventura de Sousa, Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur, México, Guatemala y Buenos Aires, Universidad de los Andes, Sigo del Hombre Editores y Siglo Veintiuno Editores, 2010, p. 85.

³³ VILLABELLA, Carlos, Nuevo constitucionalismo latinoamericano. ¿Un nuevo paradigma?, México, Grupo Editorial Mariel, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, A.C., Universidad de Guanajuato, Juan Pablos Editor, 2014.

³⁴ ALTERIO, Ana Micaela y NIEMBRO ORTEGA, Roberto, “¿Qué es el constitucionalismo popular? Una breve referencia al uso de las fuerzas armadas en

Además, el nuevo constitucionalismo latinoamericano afirma la soberanía nacional por encima de los intereses del derecho de la globalización neoliberal. Así se recuperan para las respectivas naciones el control sobre sus recursos naturales, se insiste en la renacionalización de todos esos recursos que han sido privatizados y, se exige que sean los respectivos Estados-nación los que exploten esos recursos en beneficio de las sociedades nacionales. En este tenor, la teoría del nuevo constitucionalismo latinoamericano recupera a favor del Estado la rectoría de las economías nacionales para promover la igualdad material entre los ciudadanos. Es un constitucionalismo respetuoso y garante de las culturas originarias y, por ello algunas constituciones, como la de Bolivia, reconocen el carácter plurinacional del Estado Boliviano. Igualmente se añaden al catálogo de los derechos fundamentales derechos de origen indígena como el derecho de la madre tierra y el derecho al buen vivir. Son constituciones que promueven todas las formas de cooperación y solidaridad entre las personas, se alienta la autogestión, la cogestión, las cooperativas, las cajas de ahorro y, las empresas comunitarias.

La teoría democrática del nuevo constitucionalismo latinoamericano reconoce diferentes formas de deliberación democrática para respetar a las culturas de los pueblos originarios, asume por tanto diferentes criterios de representación democrática, reconoce los derechos fundamentales de carácter colectivo de los pueblos como condición del ejercicio de los derechos individuales, amplía el catálogo de derechos fundamentales de carácter social e identitario y, sostiene una educación compatible con las diversas culturas a fin de despojar a la cultura de elementos neocolonialistas. En el nuevo constitucionalismo latinoamericano la política, es decir, la soberanía popular determina el alcance de la Constitución y de los derechos humanos.

Seguramente, el nuevo constitucionalismo latinoamericano puede recibir críticas, porque como he señalado, ha alentado el hiperpresidencialismo en América Latina, pero debe ser tomado en serio, como una vía para enfrentar las consecuencias nocivas del neoliberalismo globalizador. Su carácter alternativo, su insistencia en la igualdad

México como fuerzas de seguridad”, en ALTERIO, Ana Micaela y NIEMBRO ORTEGA, Roberto, Constitucionalismo popular en Latinoamérica, México, Porrúa, 2013, p. 178.

material, su énfasis en los derechos de los pueblos originarios, la recuperación de las distintas formas de participación democrática, la defensa de los recursos naturales a favor de la nación, la rectoría económica que promueve a favor del Estado-nacional, la ampliación de los derechos sociales y colectivos desconocidos en el derecho occidental y, la orientación de una política basada en la solidaridad y en la cooperación frente al individualismo posesivo del neoliberalismo globalizador son, a todas luces poderosos instrumentos para superar los profundos elementos negativos del neoliberalismo globalizador expresado en el neoconstitucionalismo débil.

La actual fase del neoliberalismo globalizador de nuestros días se corresponde con una configuración específica del Estado y del Derecho que difiere en gran medida de la propuesta jurídica del Estado neoconstitucional. A consecuencia del impulso al gran capital, en el ámbito jurídico mundial, se crean redes internacionales de regulación por encima de la voluntad del Estado –principalmente de sus sociedades- y de los paradigmas tradicionales del Derecho (estatalidad en la producción de normas jurídicas, jerarquía normativa a partir de la Constitución, poderes de los Congresos de cada Estado para definir los propios diseños institucionales estatales, jurisdicción a cargo exclusivamente de tribunales nacionales, etcétera)³⁵. Las redes de regulación jurídica están integradas por instituciones transnacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, por las grandes corporaciones mundiales, por los gobiernos de las grandes potencias que impulsan esa visión de la realidad, por los gobiernos de otras naciones que acatan de manera subordinada las decisiones de los centros de hegemonía mundial; pero en dichas redes están ausentes los ciudadanos de las sociedades nacionales. Los Estados-nación en función de su fuerza política y económica en el concierto mundial pueden, en algunos casos, negociar y disputar el contenido de su propio Derecho, aunque generalmente éste es recibido por los Estados nación como algo ya dado que sólo debe formalizarse por los canales internos de cada país para que en los territorios nacionales y sobre las poblaciones respectivas tenga vigencia. De esta

³⁵ SANTOS, Boaventura de Sousa y RODRÍGUEZ GARAVITO, César A., El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita, Barcelona-México, Universidad Autónoma Metropolitana y Anthropos Editorial, 2007.

suerte, el Derecho del Estado responde a concepciones externas, de carácter elitista, que obedecen a intereses económicos de unos cuantos y que muy pocas veces tienen que ver con los derechos, intereses y necesidades de las sociedades³⁶.

El modelo que creó el Estado-Nación caracterizado por la centralización del poder en un gobierno que controla un territorio, la expansión del gobierno administrativo, la legitimación del poder a través de la teoría representativa y, el monopolio de la fuerza concentrado en las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad pública, ha sido sustituido por una nueva forma de Estado que se podría denominar transnacional. La característica principal de este nuevo Estado es que las principales decisiones que afectan a las sociedades nacionales no se adoptan por los representantes electos de cada nación sino en sedes extra nacionales. Esas decisiones tienen que ver, principalmente, con las condiciones de vida de las sociedades y son tomadas por actores, instituciones y agentes no nacionales. Las resoluciones, incluso las derivadas de las altas instancias jurisdiccionales, que se implementan en cada nación tienen como objetivo garantizar los procesos de acumulación del capitalismo mundial, favorecer a los grandes intereses económicos transnacionales y nacionales y, en su caso, responder a lógicas geopolíticas que benefician a las grandes potencias mundiales, las que por otra parte están al servicio de los intereses económicos mundiales. De esta suerte el poder ya no está centralizado en el Estado sino que se encuentra deslocalizado en instituciones y agentes económicos supranacionales, el gobierno administrativo de cada Estado se reduce, flexibiliza y se ajusta a las necesidades del capitalismo mundial, los poderes extra nacionales no están legitimados democráticamente y, el poder militar fundamental se localiza en las grandes potencias mundiales o en instituciones supranacionales controladas por esas potencias.

El Estado neoliberal somete al Estado-nación a las exigencias económicas, políticas y jurídicas de la globalización neoliberal y subordina al orden jurídico y a las instituciones, incluido al poder judicial, a las lógicas del capital transnacional que no tienen nada que ver con la protección a los derechos humanos. Estimamos que sus notas más relevantes

³⁶ HERNÁNDEZ CERVANTES, Aleida, La producción jurídica de la globalización económica, México, UNAM-Universidad Autónoma de San Luis Potosí-Centro de Estudios Jurídicos y Sociales Mispat, A.C., 2014, pp. 203-216.

son en el orden interno las siguientes: 1) Poderes fácticos nacionales y trasnacionales sin límites y controles jurídicos suficientes; 2) Derechos fundamentales sin garantías plenas de realización, principalmente respecto a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; 3) Débil democratización, transparencia, rendición de cuentas, eficiencia y eficacia de las instituciones del Estado y de las trasnacionales; 4) Supremacía de los tratados internacionales, principalmente los relacionados con el comercio, las inversiones y la propiedad, por encima de las Constituciones nacionales; 5) Mecanismos débiles de Derecho Procesal Constitucional para no proteger con suficiencia los derechos fundamentales de carácter social ni los derechos colectivos; 6) Instrumentos anticorrupción compatibles con los intereses de las grandes corporaciones trasnacionales; 7) Reducción de la democracia participativa, deliberativa, y comunitaria, y con ello, impulso de una democracia electoral manipuladora de los derechos políticos de los ciudadanos; 8) Entrega del patrimonio de las naciones –sus recursos naturales- y de su explotación a los intereses foráneos; 9) Inadecuada defensa de la soberanía nacional; e, 10) Implantación del modelo económico neoliberal globalizador para someter al Derecho y al Estado nacional en su provecho.

Sin abundar en todos los elementos anteriores me refiero a los dos primeros. El inicial que alude al poder de los poderes fácticos trasnacionales por encima del sistema jurídico constitucional nacional es el de la reforma energética mexicana de 2013 y 2014, misma que exigiría todo un tratado y, que modificó los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución e implicó la aprobación y reforma de una gran cantidad de leyes secundarias³⁷, menoscabó

³⁷ La reforma secundaria en materia energética comprendió las siguientes disposiciones: la Ley de Hidrocarburos, la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley de Energía Geotérmica; la Ley de Petróleos Mexicanos, la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, y la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética. Igualmente, se reformaron y adicionaron los siguientes ordenamientos: la Ley de Inversión Extranjera, la Ley Minera, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley de Asociaciones Público Privadas, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Además de lo anterior, se expidieron la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y, la Ley

uno de los principios básicos del constitucionalismo mexicano, una de nuestras decisiones políticas fundamentales, consistente en el principio jurídico que la explotación de los hidrocarburos y de la electricidad sólo podría ser realizada por la nación a través de sus organismos públicos. La reforma estructural energética entraña la sustitución definitiva del modelo de desarrollo que se había conformado en México después de la expropiación petrolera de 1938. Los hidrocarburos primero y la electricidad después, constituyeron durante décadas no sólo las principales fuentes de ingresos fiscales para el país sino que también fueron los sectores alrededor de los que el resto de la industria y la economía nacionales giraban, se nutrían, se desarrollaban y robustecían. Tan importante era el sector energético como palanca de desarrollo nacional, que ese ámbito, quedó excluido en beneficio de México del Tratado de Libre Comercio con América del Norte con la finalidad de que siguiera siendo considerado por el orden constitucional mexicano como un área estratégica, es decir un sector de exclusiva explotación por parte del Estado, tal como se preveía en el párrafo cuarto del anterior artículo 28 constitucional.

Los hidrocarburos y la electricidad fueron también el principal instrumento que fundaba la soberanía nacional. El sector energético fue la base económica de la soberanía que México proclamaba en el ámbito internacional y que durante décadas permitió a nuestro país mostrarse, aunque fuera en el discurso, como un país independiente de la órbita imperial de los Estados Unidos. Sin los recursos energéticos en manos de la Nación y explotados por el Estado, nuestro país no hubiese tenido la fortaleza y la seguridad para desmarcarse, en algunas ocasiones y así fuera formalmente, de la presión e influencia norteamericana. Ahora, que esos recursos pasarán, aunque sea en parte, al control y a la administración de manos foráneas, nuestra soberanía, no sólo energética sino política,

del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo. También se reformaron y adicionaron la Ley Federal de Derechos, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y, la Ley General de Deuda Pública. Se publicaron esas reformas el 11 de agosto de 2014 en el Diario Oficial de la Federación.

irá decayendo en el concierto de las naciones y principalmente frente a los Estados Unidos³⁸.

La reforma energética mexicana de 2013 y 2014, fue diseñada desde el exterior, por razones económicas y geopolíticas para entregar los recursos energéticos de la nación a intereses foráneos. Con esa reforma, la nación perdió parte de sus riquezas naturales y, el Estado nacional abdicó de sus antiguas competencias para explotar en exclusiva los recursos energéticos de los mexicanos, tanto de esta generación como de las futuras. La reforma energética modificó la concepción de la Constitución, de la democracia, de los derechos humanos y hasta en la privatización del derecho público nacional³⁹.

El segundo elemento del modelo neoliberal está vinculado a la existencia de profusos catálogos de derechos en las Constituciones y en los tratados que no vienen acompañados de garantías de realización, principalmente cuando se trata de proteger, estimular y garantizar los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. El Estado neoliberal tiene como divisa el desmantelamiento del Estado del Bienestar y neoconstitucional y no dota para esos derechos fundamentales de las garantías sustantivas y procesales para hacerlos efectivos. Los mecanismos constitucionales, legales, administrativos y presupuestales para que los derechos sean exigibles son indispensables⁴⁰. No basta que los tratados sobre derechos humanos tengan la misma jerarquía de los principios constitucionales, es necesario que todas las autoridades, de los tres niveles de gobierno, se responsabilicen en el ámbito de su competencia por su cumplimiento y, como ya se mencionó, que existan las garantías procesales e institucionales que posibiliten su realización y su justiciabilidad. Roberto Gargarella describe algunos ejemplos de Tribunales Constitucionales y Cortes Supremas -en

³⁸ BEDER, Sharon, Energía y Poder. La lucha por el control de la electricidad en el mundo, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.

³⁹ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, Crítica a la reforma constitucional en materia energética de 2013, México, UNAM, 2014.

⁴⁰ NAVARRO, Vicenc, Bienestar, Bienestar insuficiente, democracia incompleta, Barcelona, Anagrama, 2002, pp. 31-103.

Sudáfrica, la India, Colombia y Argentina- que han asumido un compromiso de efectiva realización con los derechos⁴¹. Sin embargo, esos casos aislados no están desgraciadamente generalizados y, tanto las instituciones nacionales del Estado neoliberal como las supranacionales colocan en los hechos, a través de sus decisiones, a los derechos económicos, sociales y culturales en un nivel jerárquico inferior.

En México, la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, principalmente a los párrafos segundo y tercero del artículo primero de la Carta Magna podría abonar en el cumplimiento y exigibilidad de los derechos fundamentales, principalmente de los económicos, sociales y culturales, siempre y cuando todas las autoridades del país efectivamente hagan interpretación conforme y pro homine de constitucionalidad y de convencionalidad. Además de aplicar los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad en la interpretación de cualquier tipo de norma jurídica y en la resolución de cualquier tipo de caso⁴². Desgraciadamente, mis recomendaciones distan de verse concretadas en los hechos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación mantiene un doble discurso, pues en la retórica judicial abunda en conceptos como “bloque de constitucionalidad” y “parámetro de constitucionalidad”, al grado que decisiones como la del caso Rosendo Radilla – resolución del expediente varios 912/2010- le mereció recibir un reconocimiento en derechos humanos de la ONU, pero en la estructura jerarquizada y piramidal del poder judicial federal, la cara es distinta, cuando los jueces y magistrados federales tienen que lidiar con el poder de las instituciones y de los poderes fácticos, ya que ahí se apela a la jurisprudencia más rancia y tradicional para declarar improcedentes y sobreseer amparos que tenían por finalidad maximizar los derechos fundamentales de las personas y de los

⁴¹ GARGARELLA, Roberto, “Justicia y derechos sociales: lo que no dice el argumento democrático”, en Teoría y Crítica del Derecho Constitucional, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2008, tomo II, pp. 965-962.

⁴² GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y MORALES SÁNCHEZ, Julieta, La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011), México, Porrúa y UNAM, 2011 y CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma, México, Porrúa y UNAM, 2012.

colectivos, o que buscaban cuestionar la pertinencia constitucional y convencional de las reformas estructurales que apuntalan las características del Estado neoliberal.

Es muy difícil que el Estado neoliberal acepte innovaciones institucionales como las siguientes: elección ciudadana de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; acciones populares de inconstitucionalidad sin que se tenga que acreditar interés jurídico o legítimo alguno; acciones colectivas para proteger cualquier derecho colectivo o interés difuso y no como se restringen ahora en el derecho mexicano a unas cuantas materias; el establecimiento de mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad plena de todos los derechos, principalmente de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; la aprobación mediante referéndum de los tratados internacionales; la subordinación de las fuerzas armadas al régimen de derechos humanos; y, la incorporación de la doctrina de la *Drittwirkung der Grundrechte* para enfrentar los excesos y arbitrariedades de los poderes fácticos nacionales y supranacionales en relación con violaciones y afectaciones a los derechos económicos, sociales y culturales⁴³.

El modelo neoliberal como apreciamos va más allá de la economía y se expresa en la política y en el Derecho. Los poderosos del mundo requieren de sistemas jurídicos y estatales compatibles con el modelo neoliberal⁴⁴. Por tanto, existe un modelo jurídico y estatal del neoliberalismo que proporciona servicio a los dogmas neoliberales para que los más ricos, el 1% de la población mundial, se siga distanciando social, económica, política y jurídicamente, del 99% de la población más pobre del planeta.

El derecho de la globalización neoliberal es un derecho opaco e ilegítimo. La opacidad es evidente porque las normas jurídicas del “soft law” son producidas por instancias supranacionales gubernamentales y no gubernamentales, sin el concurso de la sociedad,

⁴³ MIJANGOS Y GONZÁLEZ, Javier, “la doctrina de la *Drittwirkung der Grundrechte* en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” en Teoría y realidad constitucional, Madrid, UNED, número 20, 2007, pp. 583-608.

⁴⁴ KAPLAN, Marcos, Estado y globalización, México, IJ-UNAM, primera reimpresión, 2008.

sin rendición de cuentas. Los procedimientos de generación de ese derecho se toman por unos cuantos funcionarios y empresarios –la tecnocracia de la globalización- y las sociedades nacionales desconocen las razones, motivos o argumentos que esgrimen esas personas para producir ese derecho, a quién beneficia y por qué no beneficia o se produce bajo criterios alternativos. El proceso legislativo de creación del derecho de la globalización se realiza sin luz ni taquígrafos, sin debates parlamentarios en las instituciones planetarias y, sin que los sectores sociales involucrados o afectados por esas normas puedan exponer sus puntos de vista en esos procedimientos. Es ilegítimo el derecho de la globalización neoliberal porque se trata de un derecho conformado por personas que no han sido electas por el pueblo, que no le rinden cuentas al pueblo, que no pueden ser removidas de sus funciones por el pueblo y, porque el derecho producido no responde a los intereses del pueblo ni a los derechos fundamentales sino a los intereses y deseos de las grandes corporaciones internacionales y de los poderes políticos y económicos que están detrás de ellas. El derecho de la globalización no se somete en muchos casos a la aprobación de los parlamentos de los Estados-nación y mucho menos al referéndum ciudadano. Es además, un derecho que no puede ser derogado o abrogado por los ciudadanos de los Estados-nación.

Los cultivadores del Derecho tenemos mucho que ver con el futuro del Estado y del Derecho. El noble sueño de juristas como Ferrajoli, que insisten y piden un constitucionalismo mundial, debe ser rescatado, pero con plenitud de conciencia. La globalización del constitucionalismo no será posible sin grandes luchas, tanto jurídicas como económicas, sociales y políticas. Las instituciones internacionales que definen la marcha económica, política y militar del mundo requieren ser democratizadas. A nivel interno de los Estados, no puede transformarse la realidad vigente sin una profunda democratización de las sociedades nacionales y de las instituciones políticas.

Las aspiraciones nacionales y mundiales del constitucionalismo pueden ser realidad en algún momento, pero ello exige cambiar el modelo económico neoliberal vigente, tanto en sus facetas ideológicas, institucionales y económicas. El neoliberalismo como ideología implica asumir que sus piezas y elementos básicos constituyen el discurso dominante de nuestro tiempo, que las élites económicas y políticas lo consideran como

dogma verdadero. La ideología neoliberal sostiene una imagen idealizada del libre mercado y estima que los individuos son seres descontextualizados y egoístas que sólo persiguen su interés y satisfacción mediante el consumo. El neoliberalismo como ideología recela de la intervención económica del Estado en la economía a menos que sea para favorecer al gran capital especulativo y financiero, condena a las empresas públicas, rechaza el rol del sindicalismo reivindicativo, descarta las negociaciones colectivas obrero-patronales, desconfía de las normas medioambientales y fiscales que entorpecen el funcionamiento del libre mercado. Cualquier esquema institucional y jurídico que entrañe sustituir o limitar el desempeño individual es reputado como una afectación a la libertad y el progreso.

Como forma de gobierno el neoliberalismo se basa en valores empresariales como la competencia, el interés, la descentralización, la deslocalización, el fortalecimiento del poder individual y, las limitaciones a los poderes centrales. Se estima que las instituciones estatales deben funcionar bajo los parámetros de competencia, eficiencia y eficacia de las empresas privadas y, que en lugar de promover el bien común o el desarrollo de la sociedad civil y de la justicia social, el gobierno debe impulsar la transformación de la mentalidad burocrática y sustituirla por visiones empresariales para garantizar el libre mercado. Los empleados del gobierno no se deben ver a sí mismos como garantes del bien público sino participantes responsables del funcionamiento del mercado.

En cuanto a las medidas económicas del neoliberalismo, éstas se caracterizan por desregular la economía, liberalizar el comercio y la industria y, privatizar las empresas estatales. Específicamente sus tendencias económicas se caracterizan por lo siguiente: desmantelamiento de las regulaciones que existían sobre diferentes actividades, destacando, entre otras, a las financieras, las que asumen un rol fundamental en la orientación de las actividades productivas; debilitamiento de la posición negociadora del trabajo mediante distintas desregulaciones y acotamientos de las relaciones obrero-patronales; estrechamiento financiero y reglamentario en la prestación de servicios de bienestar social; reorganización de las actividades productivas para reducir costos, incluyendo la introducción de innovaciones tecnológicas, la reducción de las plantillas

laborales y la relocalización geográfica de porciones importantes de los procesos productivos o de actividades completas; reducción del déficit fiscal, dejando el peso para lograrlo sobre el gasto del gobierno, como consecuencia de las acciones de desgravación impositiva; privatización de empresas públicas y privatización de servicios públicos al igual que la subcontratación de actividades como parte de la provisión de servicios públicos; política macroeconómica centrada en la estabilidad de precios y abandono de la política fiscal macroeconómica que anteriormente en el modelo keynesiano servía para redistribuir la riqueza; y, liberalización de los flujos de comercio y capital entre países.

El neoliberalismo en sus versiones actuales carece de rasgos y signos de humanidad y conduce a profundas desigualdades nacionales y planetarias. Por eso, muchas voces, exigen un neoliberalismo global con rostro humano⁴⁵, lo que de suyo parece difícil de conseguir, ya que está en juego la acumulación constante y expansiva del capital y el poder de los centros hegemónicos. Un neoliberalismo global con rostro humano implicaría reducir los grandes beneficios de las transnacionales y limitar el poderío militar y político de las grandes potencias.

Desde luego que ello sería posible mediante la toma de conciencia y las luchas de las sociedades. Tal como ocurrió a finales del siglo XIX, sectores sociales proactivos en las naciones pueden conseguir el milagro de la matización de los efectos más nocivos del neoliberalismo globalizador y hasta podrían obtener su sustitución pacífica por otras formas de organización política, económica y jurídica –tal vez la instauración de un constitucionalismo mundial mediante poderes judiciales potentes y comprometidos-. Sin embargo, ello no se ve nada fácil, y el camino, así como el futuro, parecen ser muy inciertos.

⁴⁵ STIGLITZ, Joseph E., El malestar en la globalización, Madrid, Santillana ediciones, 2002, pp. 307 y ss.

III. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 29 DE ENERO DE 2016. LAS BASES DE UN PROCEDIMIENTO ESPECÍFICO PARA APROBAR LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD.

Desde tiempo atrás, tanto política como jurídicamente, se había propuesto en diversas ocasiones, principalmente por fuerzas y grupos de la izquierda, aunque no sólo, que la Ciudad de México contase con una Constitución. Ese reclamo se fue extendiendo desde que se dieron las primeras elecciones democráticas en la Ciudad, en el año de 1997.

Manuel González Oropeza reseña que en 1998 un grupo de académicos y políticos propuso, entre otros cambios jurídicos al antiguo Distrito Federal, los siguientes⁴⁶:

1. Que el Distrito Federal cuente con su propia Constitución local.
2. Que se incorporen a esa Constitución los derechos de participación ciudadana.
3. Que el territorio del Distrito Federal esté dividido en demarcaciones municipales.
4. Que la Asamblea Legislativa cuente con las atribuciones para aprobar los montos de endeudamiento de la entidad, y para fincar responsabilidad al Jefe de Gobierno.
5. Que el Jefe de Gobierno tenga la facultad de nombramiento respecto del Jefe de Policía.
6. Que se establezca una Contraloría Independiente, y de servicios periciales autónomos.
7. Que se establezca un Tribunal Constitucional para la entidad.
8. Que se integren en un solo Tribunal los actuales Superior de Justicia, Contencioso Administrativo y de Conciliación y Arbitraje.

⁴⁶ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, Digesto Constitucional Mexicano. La Constitución del Distrito Federal, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2000, pp. 70-86.

9. Que se elimine la cláusula de gobernabilidad en la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
10. Que los ciudadanos del Distrito Federal puedan ser postulados de manera independiente a los partidos.
11. Que las campañas electorales duren 60 días, y la de los Jefes de Gobierno, 75 días.

Ese anhelo fue muchas veces frustrado. Ahora se ha conseguido con la aprobación de la Constitución de la Ciudad publicada el 5 de febrero de 2017. Como dicen autores nacionales, en algunas de las ciudades capitales de los Estados Federales existe una tendencia importante hacia la descentralización política. Ésta la encontramos en ciudades como Berlín y Buenos Aires⁴⁷.

La Constitución de la Ciudad de México como cualquier Constitución responde a los usos tradicionales que en el Derecho Constitucional se da a la categoría Constitución. Esto es, entender a la Constitución como forma de gobierno, como norma positiva fundamental, como equilibrio político que guardan las instituciones de la sociedad, como pacto político, y como limitación al poder⁴⁸. Todos esos usos de la categoría jurídica de Constitución deben estar presentes en la concepción de la Constitución de la Ciudad de México para que ésta sea realmente considerada como Constitución.

Por ello está a discusión los argumentos de muchos juristas nacionales que estiman que la nueva Constitución de la Ciudad no es en realidad una Constitución sino una ley reglamentaria del artículo 122 de la Constitución⁴⁹ y, que la Asamblea Constituyente no

⁴⁷ CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl, La Ciudad de México como Distrito Federal y entidad federativa. Historia y perspectiva, México, editorial Porrúa, 2016, pp. 353-408.

⁴⁸ CÓRDOVA, Lorenzo, “¿Qué es una Constitución?”, en BECERRA, Ricardo, CORDERA, Rolando, y WOLDENBERG, José, Revista Configuraciones, número 41, México, mayo-agosto de 2016, pp. 5-17.

⁴⁹ Así lo sostuvo el jurista Diego Valadés, en entrevista del programa “El asalto a la razón” de Milenio TV, de 8 de marzo de 2016, en donde indicó que no podía ser Constitución, si las materias más importantes de la futura Constitución ya estaban determinadas en el artículo 122 constitucional reformado y publicado el 29 de enero de 2016.

fue un auténtico poder constituyente originario. Sobre el primer aspecto, no cabe duda, que la Constitución de la Ciudad es una norma autorizada por la reforma constitucional de 29 de enero de 2016, la que precisó los alcances del trabajo del Constituyente y, en un significado restringido si se puede hablar de una ley reglamentaria, aunque también es verdad que puede ser también apreciada como un Constitución material, porque existieron márgenes de libertad en el Constituyente para ampliar temas y contenidos –principalmente en materia de derechos humanos-, a pesar de que algunos, desde nuestro punto de vista, fueron desaprovechados. En cuanto al señalamiento, de que la Asamblea Constituyente de la Ciudad no fue un poder constituyente originario, es obvio que no lo fue en algunos sentidos porque nació de la reforma constitucional de 29 de enero de 2016 y no de la voluntad popular, y porque no pudo garantizar debidamente la soberanía de la nueva entidad federativa – la Constitución de la Ciudad en su artículo 1 numeral 4 indica que “La Ciudad es libre y autónoma en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa” en contraposición al reconocimiento de soberanía para el resto de las entidades federativas-. Nosotros pensamos que se trata de una Constitución surgida de la camisa de fuerza de la reforma constitucional de enero de 2016 y de un constituyente derivado, que por la composición política de esta Asamblea dejó de maximizar los derechos humanos y los principios democráticos debidamente. Sin embargo, no por ello deja de ser una Constitución local originaria de características diversas, aunque no muy distintas, al resto de las Constituciones locales.

Por eso, lo más trascendente de las impugnaciones a la Constitución de la Ciudad y las resoluciones que ha dictado recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de ellas, ha consistido en determinar el alcance normativo de cualquier Constitución local en el país. Esto es, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha aclarado en el marco de las normas constitucionales federales que una Constitución local puede: 1) Definir quiénes conforman la sociedad política local; 2) Reconocer el catálogo tanto de los derechos individuales, sociales, de solidaridad, así como un catálogo de deberes políticos de los ciudadanos; 3) Significar sistema político respectivo como una democracia constitucional y las distintas modalidades de democracia que son permitidas; 4) Precisar la organización, funciones y competencias de los poderes Ejecutivo,

Legislativo y Judicial, de los órganos autónomos, de las alcaldías, y sus respectivos procedimientos para ejercer el poder público que en ellos se ha delegado, así como el régimen de responsabilidad de sus titulares; 5) Incorporar el control de constitucionalidad, político y jurisdiccional para garantizar la defensa y la implementación de la Constitución local, incluyendo la posibilidad de contemplar principios para definir el parámetro de regularidad constitucional local; y, 6) Definir el procedimiento para la reforma de la Constitución.

Desde nuestro punto de vista no debe perderse de vista, como dice Manuel González Oropeza, el origen del actual artículo 124 de la Constitución de la República, el que es producto de las reflexiones de Mariano Otero en el Acta de Reformas de 1847. El principio residual pretendía inicialmente un sistema confederado de competencias donde el gobierno general tuviese pocas, aunque importantes funciones, y que los gobiernos de las entidades federativas fuesen depositarios del mayor cúmulo de facultades, ya que lo explícito siempre debe ser limitativo, con respecto a lo reservado que es implícito⁵⁰.

También es importante decir que debe existir siempre proporcionalidad en el voto de los mexicanos y en el trato de igualdad entre nosotros, en este caso de los capitalinos respecto a los derechos humanos y al valor del sufragio en relación con el resto de las entidades federativas, y en vínculo con el mismo nivel de existencia y garantía de los derechos humanos y de las instituciones locales, a fin de que las autoridades de la Ciudad, en el marco de la Constitución de la República, ejerzan con plenitud sus competencias en un contexto que maximice y no reduzca la autonomía local.

Además, para defender el federalismo en México es necesario establecer límites a las leyes generales. Estos límites pueden ser procedimentales y consistir en obligar a que las leyes generales sean también aprobadas por las legislaturas locales y no sólo por el Congreso de la Unión y/o límites materiales para que las leyes generales exclusivamente establezcan bases generales que no impliquen el otorgamiento de facultades

⁵⁰ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "Prólogo", en CARRANCO ZUÑIGA, Joel, Régimen jurídico del Distrito Federal, México, Porrúa, 2000, p. XI.

exhaustivas y pormenorizadas en beneficio de las autoridades centrales. También pueden considerarse ambos tipos de límites⁵¹.

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

El Distrito Federal y los territorios federales fueron regulados por el Constituyente de Querétaro en el artículo 73, fracción VI de la Constitución de 1917 –aunque su origen en el México independiente se remonta a la Constitución de 1824 con diversas variantes-. En ese precepto se contempló que los habitantes del Distrito Federal serían gobernados por leyes emanadas del Congreso de la Unión que fungiría como Poder Legislativo Local. Los ciudadanos residentes en el Distrito Federal contarían con un Poder Judicial encargado de la aplicación de las leyes locales, cuyos integrantes serían nombrados por el Congreso de la Unión. El Poder Ejecutivo se encomendaba a un gobernador nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. Sin embargo, se reconocía a los ciudadanos, la facultad de elegir a los miembros de los ayuntamientos de los municipios del Distrito Federal⁵².

⁵¹ SERNA DE LA GARZA, José María, “Elementos conceptuales para el análisis del Estado Federal mexicano”, en ASTUDILLO, César y CASARÍN LEÓN, Manlio Fabio (coordinadores), Derecho constitucional Estatal. Memoria del VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados, México, UNAM, 2010, pp. 531-557.

⁵² BARCELÓ ROJAS, Daniel A., Teoría del federalismo y del Derecho Constitucional Estatal Mexicano, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 61.

Las razones por las que en 1917, el Distrito Federal no fue contemplado como Estado fueron –al menos así ha sido explicado- de carácter militar y político. No se quiso un gobernador electo por los ciudadanos ni poderes electos por ellos, para que esas instancias elegidas no tuvieran el mando de la policía, ni de la guardia nacional y, mucho menos de cualquier fuerza armada que pudiera oponerse a los poderes federales. Estaba reciente en la memoria de los constituyentes de Querétaro la sublevación de Victoriano Huerta contra el gobierno legítimo de Francisco I. Madero⁵³.

Desde 1917 se han producido distintas reformas que han incidido en la naturaleza jurídica de la ciudad de México. Estas son las principales⁵⁴: a) En 1928 se establece constitucionalmente el Departamento del Distrito Federal, que privó al Distrito Federal de sus municipios, y se expidió la Ley Orgánica del Distrito Federal; b) En 1941, se promulga una segunda Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; c) En 1970, se promulgó una tercera Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; d) En 1978 se promulga una nueva Ley Orgánica del Distrito Federal; e) A partir de 1988 se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal con miembros electos pero con facultades limitadas de carácter reglamentario; f) En 1993 se modifica la Constitución para redefinir al Distrito Federal e instituir la Asamblea Legislativa que ha funcionado desde 1994; g) En 1994 se promulga el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; h) En 1996, se reforma la Constitución para reconocer la elección ciudadana del Jefe de Gobierno –lo que ocurrió en 1997- y a partir del año 2000 de los Jefes Delegacionales, además de establecerse los Consejos Ciudadanos; i) En 2014 se modifica el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en materia político electoral; y j) En 2016, se publica la reforma constitucional y política de la ciudad de México para facultar la instalación de un Constituyente local.

⁵³ RODRÍGUEZ KURI, Ariel, (coordinador), Historia política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000), México, El Colegio de México, 2013.

⁵⁴ CARRANCO ZUÑIGA, Joel, Régimen jurídico del Distrito Federal, México, Porrúa, 2000, pp. 263-298. CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl, La Ciudad de México como Distrito Federal y entidad federativa. Historia y perspectiva, México, editorial Porrúa, 2016.

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

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

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

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

El artículo 122 constitucional reformado determinó restricciones a la Asamblea Constituyente local, fundamentalmente en torno al diseño y competencias de los poderes locales y a las alcaldías, así como a la administración financiera y a las políticas de seguridad en la Ciudad. Igualmente precisó las obligaciones de los poderes locales y federales en relación con la naturaleza jurídica de la ciudad, que es al mismo tiempo entidad federativa, sede de los poderes federales y capital de la República. Sin embargo, las limitaciones de la reforma al artículo 122 constitucional no fueron exhaustivas, lo que permitió a la Asamblea Constituyente derivada de esa modificación constitucional, ampliar derechos y establecer métodos de control constitucional para garantizarlos, así como para reconocer y proteger derechos de pueblos originarios, comunidades indígenas residentes y afrodescendientes, para establecer mecanismos de democracia

directa y participativa, y para crear instituciones novedosas en materia de desarrollo urbano y organización territorial local.

La reforma constitucional a la Ciudad de México contuvo 17 artículos transitorios. Algunos de ellos muy relevantes. El segundo transitorio dispone que las normas de la Constitución General de la República y los ordenamientos legales aplicables al Distrito Federal que se encuentren vigentes a la entrada en vigor del Decreto de 29 de diciembre de 2016 se aplicarán hasta que se inicie la vigencia de aquellos que lo sustituyan.

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

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

En el artículo quinto transitorio se dispuso que las autoridades electas en 2012 y 2015 ejercen sus funciones hasta la terminación de su mandato. Esas autoridades y órganos,

se sujetarán a las disposiciones constitucionales y legales vigentes con antelación a la aprobación de la reforma constitucional de 29 de diciembre de 2016.

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

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

Los partidos políticos no pudieron participar a través de coaliciones. Los requisitos de elegibilidad para los candidatos de los partidos se contemplaron en el séptimo transitorio y consistieron en una mezcla de los requisitos de elegibilidad que se exigen para ser diputado federal y asambleísta local. A los candidatos independientes se les exigió además de los requisitos de elegibilidad de los candidatos de partidos, otros adicionales: no estar registrados en los padrones de afiliados de los partidos políticos, con fecha de corte a marzo de 2016, ni haber participado como precandidatos o candidatos a cargos

de elección popular postulados por un partido o coalición en las elecciones federales o locales de 2015.

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

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

Un elemento profundamente criticable –por antidemocrático, elitista y, por reñir con otras normas de la Constitución- de la reforma de 29 de enero de 2016 fue la integración de la Asamblea Constituyente con 40 diputadas y diputados designados. Seis fueron propuestos por el Presidente de la República, otros seis por el Jefe de Gobierno, veintiocho fueron diputados y senadores federales.

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

Para la conducción de la Asamblea Constituyente actuó inicialmente una Junta Instaladora formada por los 5 diputadas y diputados constituyentes de mayor de edad y experiencia legislativa. La Junta Instaladora condujo los trabajos para la aprobación del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, el que fue aprobado dentro de los 10 días siguientes a la instalación de la Asamblea. Para la discusión y aprobación de ese Reglamento fue aplicable en lo conducente el Reglamento Interior de la Cámara de Diputados.

El Jefe de Gobierno tuvo la exclusividad –el monopolio- para elaborar y remitir el proyecto de Constitución, el que fue discutido, modificado, adicionado y, votado en la Asamblea

Constituyente, sin limitación alguna. El Jefe de Gobierno tenía hasta el 15 de septiembre de 2016 para remitir su proyecto y en esa fecha lo presentó.

La Asamblea Constituyente debía crear, al menos, tres comisiones para la discusión y aprobación de los dictámenes relativos al proyecto de Constitución. En los hechos se integraron ocho comisiones con facultades para aprobar dictámenes.

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

La Constitución de la Ciudad entró en vigor el día que ésta señaló para la instalación del Congreso de la Ciudad -17 de septiembre de 2018-, excepto en materia electoral, misma que fue aplicable desde el día siguiente de la publicación de la Constitución de la Ciudad. Se facultó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar sobre los procedimientos e instituciones electorales que regularán el proceso electoral 2017-2018.

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

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

- a) Elegir por el voto de las 2/3 partes, a los integrantes de su Mesa Directiva, en los términos que disponga el Reglamento para su Gobierno Interior, dentro de los 5 días siguientes a la aprobación de éste.
- b) Si no se aprueba la Mesa Directiva, la Junta Instaladora ejercerá las facultades de la Mesa, aunque la Junta Instaladora no podrá estar en funciones más allá del 5 de octubre de 2016.
- c) Sesionar en Pleno y en comisiones, de conformidad con las convocatorias que expidan su Mesa Directiva y los órganos de dirección de las comisiones.
- d) Dictar todos los acuerdos necesarios para el cumplimiento de su función.
- e) Recibir el proyecto de Constitución del Jefe de Gobierno.

- f) Discutir, modificar, adicionar y votar el proyecto de Constitución.
- g) Aprobar, expedir y ordenar la publicación de la Constitución de la Ciudad.

La Asamblea Constituyente gozó de autonomía –no de soberanía- para el ejercicio de sus facultades como Poder Constituyente. Ninguna autoridad podía intervenir ni interferir en su instalación y funcionamiento.

Se determinó que las sesiones de la Asamblea Constituyente debían realizarse en la antigua sede del Senado y, el pleno de la Asamblea podía habilitar un recinto alterno. Los recintos de la Asamblea Constituyente fueron inviolables para garantizar a sus integrantes el libre ejercicio de su función.

Las sesiones del Pleno eran válidas con la asistencia del 50% más 1 de sus integrantes y sus votaciones requerían de las 2/3 partes del total de sus integrantes. Las sesiones de comisiones fueron válidas con la asistencia de la mayoría de sus integrantes y sus votaciones se adoptaron por la mayoría absoluta de los presentes⁵⁵.

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

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

⁵⁵ Se establecieron 8 comisiones según el Reglamento para el gobierno interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México publicado el 12 de octubre de 2016, en la Gaceta Parlamentaria. Fueron: la Comisión de Principios Generales, Comisión Carta de Derechos, Comisión de Desarrollo Sostenible y Planeación Democrática; Comisión de Ciudadanía, ejercicio democrático y régimen de gobierno; Comisión de Poder Judicial; Comisión de Alcaldías; Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes; y, Comisión de Buen Gobierno, Combate a la Corrupción y Régimen de responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el décimo primero transitorio se estableció que todos los inmuebles ubicados en la Ciudad de México que estuviesen destinados al servicio que prestan los poderes de la Federación continuarían bajo la jurisdicción de los poderes federales.

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

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

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

En el artículo décimo quinto transitorio se prohibió que quién haya ocupado el cargo de Jefe de Gobierno o equivalente pudiera volver a ejercerlo.

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

Finalmente, el artículo décimo séptimo transitorio, indicó que las funciones de las Alcaldías debían ser al menos las mismas que ejercen las actuales Delegaciones del Distrito Federal. También se estableció que las competencias deben distribuirse entre los Alcaldes y los Concejos.

IV. EL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO ESTABLECIDO EN EL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

El día 12 de octubre de 2016 se publicó el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. El mismo 12 de octubre y el 25 de noviembre de ese año se publicaron modificaciones al Reglamento.

Tal ordenamiento tuvo por propósito normar la actividad parlamentaria de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, así como establecer los procedimientos internos que hicieron eficiente su estructura y funcionamiento. Se determinó en él, que lo no previsto en sus normas se ajustaría a las disposiciones complementarias aprobadas por el Pleno.

Los principios que rigieron a la Asamblea Constituyente, según el artículo 2 del Reglamento, fueron la transparencia, la máxima publicidad, el acceso a la información, parlamento abierto y el derecho de la ciudadanía, representantes de instituciones y organizaciones sociales, de ser recibidos y escuchados en comisiones para dar a conocer sus propuestas en torno a la redacción de la Constitución de la Ciudad de México.

El artículo 4 del Reglamento garantizó la inviolabilidad de los diputados y diputadas por sus opiniones y votos y determinó que no podían ser reconvenidos por ellos. Igualmente se precisó que los diputados constituyentes no percibirían ingreso alguno por sus funciones.

Los derechos de las diputados y diputadas constituyentes consistieron en: asistir, participar, discutir y votar en las comisiones y en el Pleno; se estableció que los constituyentes podían integrar con voz y voto dos comisiones; y, se reconoció el derecho que tenían a solicitar información de los entes públicos para la realización de sus tareas.

Dentro de las obligaciones se señaló que debían asistir con puntualidad al trabajo de Comisiones y Pleno; que debían excusarse por conflicto de intereses; y que no debían

ostentarse como constituyentes en actividades que fuesen incompatibles con sus funciones.

El Reglamento, en su artículo 7 previó a los grupos parlamentarios. Éstos se integraron por partido o por afinidad política. Sólo podía existir un grupo parlamentario por partido político. Si la afinidad era por partido bastaban tres constituyentes para conformar el grupo, si se trataba de afinidad política eran necesarios al menos cinco constituyentes.

La Mesa Directiva de la Asamblea Constituyente fue electa por el Pleno. Se conformó bajo el principio de paridad de género. Se integró por un Presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios, quienes condujeron los trabajos de la Asamblea. La Asamblea Constituyente eligió a la Mesa Directiva. Se requirió el voto de las dos terceras partes del total de los integrantes de la Asamblea.

Las atribuciones de la Mesa Directiva fueron conducir las sesiones de la Asamblea, asegurar el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno. La Mesa Directiva debió observar los principios de transparencia, acceso a la información, parlamento abierto, imparcialidad y objetividad.

La dirección de la Mesa Directiva fue coordinada por el Presidente y se debía reunir por lo menos una vez a la semana. Sus decisiones debían adoptarse por consenso y en caso de no lograrlo por mayoría absoluta.

El Presidente de la Mesa ostentó la representación legal de la Asamblea y entre sus funciones estuvo la de asegurar la inviolabilidad del recinto parlamentario.

En la Asamblea Constituyente no existió Junta de Coordinación Política. En su lugar se previó una Mesa de Consulta integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios y por el Presidente de la Mesa, el que sólo tenía voz en sus reuniones. La Mesa sesionaba por lo menos una vez a la semana y adoptaba sus decisiones por consenso. De no lograrlo por el voto representativo de los grupos parlamentarios equivalente al número de constituyentes que tuviese cada grupo en el Pleno.

La Mesa de Consulta tuvo las siguientes atribuciones: formular propuestas al Pleno a través de la Mesa Directiva; proponer a la Junta Instaladora la conformación de la Mesa

Directiva, que sería votada por el Pleno; presentar a la Mesa Directiva las propuestas de integración de las comisiones y de los órganos auxiliares de la Asamblea para ser sometidas al Pleno; y, las demás que le atribuyó el Reglamento.

Las comisiones que previó el Reglamento Interior fueron ocho: Principios generales; Carta de Derechos; Desarrollo Sostenible y Planeación Democrática; Ciudadanía, Ejercicio Democrático y Régimen de Gobierno; Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales Autónomos; Alcaldías; Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes; y Buen Gobierno, Combate a la Corrupción y Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El número de integrantes de las Comisiones era entre 13 y 23 constituyentes. Cada comisión contó con una Junta Directiva integrada bajo el principio de paridad de género y estaba conformada por una Presidencia y tres secretarías. Las comisiones además de conocer de las iniciativas de los constituyentes y las propuestas ciudadanas garantizaron el derecho de audiencia de los ciudadanos. Las comisiones adoptaban sus decisiones por mayoría absoluta de votos de los presentes. En el caso de la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes se le asignó la responsabilidad de desahogar las consultas con los pueblos y comunidades indígenas y barrios según lo determina la Convención 169 de la OIT.

Las convocatorias a sesión de comisiones debían publicarse en la gaceta con menos de 48 horas de anticipación, salvo en el caso de las sesiones extraordinarias.

Los dictámenes de las comisiones debían contener la firma autógrafa de los constituyentes. Las y los constituyentes que votaran en contra del dictamen podrían presentar un voto particular y enviarlo dentro de las 24 horas siguientes al Presidente de la Junta Directiva para que el Presidente lo agregara al dictamen.

Los proyectos de dictamen a ser discutidos en comisiones debían ser circulados al menos con setenta y dos horas de anticipación. Los dictámenes recibidos en la Mesa Directiva deberían ser publicados en la Gaceta Parlamentaria al menos setenta y dos horas previas a su discusión.

El dictamen se consideraba válido cuando: fuera circulado en tiempo y forma; se cumpliera con el quórum de la mitad más uno de la totalidad de los integrantes de la Comisión; y fuere votado por la mayoría absoluta de los presentes.

En cuanto al contenido de los dictámenes de las Comisiones, éste debía versar sobre la parte correspondiente del proyecto de Constitución enviado por el Jefe de Gobierno y las iniciativas que le hubiesen sido turnadas. Los elementos del dictamen eran: título del dictamen, nombre de la comisión, fundamento legal para emitir el dictamen, el planteamiento del problema, el proceso de análisis, estudio y valoración de los argumentos que sustentan el dictamen, y el texto normativo que se proponía.

El Reglamento contuvo en su artículo 37 una disposición restrictiva de la voluntad de los constituyentes. Se precisaba que las diputadas y diputados no podían cambiar el sentido del voto plasmado en el dictamen ni podían retirar su firma.

Los dictámenes por disposición reglamentaria debieron emitirse a más tardar el 10 de diciembre de 2016. Si esto no ocurría, la Mesa Directiva podía atraer el asunto competencia de la comisión.

Se regularon los votos particulares. Éstos podían presentarse, pero no discutirse en la Comisión respectiva. Los votos particulares eran para ilustrar la discusión en el Pleno. El voto particular podía ser puesto a discusión en el Pleno en el caso que se desechara el dictamen aprobado en la Comisión.

La discusión de los dictámenes en el Pleno implicaba su presentación hasta por diez minutos. La discusión y votación no se realizaba sobre la totalidad del dictamen, sino artículo por artículo. En la discusión de cada artículo podían intervenir tres oradores a favor y tres en contra, hasta por cinco minutos cada uno. Si se agotaban los oradores en contra, se sometía a votación el artículo correspondiente. Si se desechaba el artículo del dictamen y también el voto o votos particulares que lo sustituyeran la Comisión correspondiente tendría un plazo máximo de setenta y dos horas para formular nuevo dictamen sobre el artículo respectivo con obligación de remitirlo de inmediato a la Mesa.

La Asamblea Constituyente debía sesionar por lo menos una vez a la semana. Las sesiones debían durar cinco horas. El orden del día se registraba conforme a los siguientes criterios: Lectura y aprobación del orden del día, lectura y aprobación del acta de la sesión anterior, acuerdos, propuestas y comunicaciones de la Mesa Directiva, iniciativas de los constituyentes, posicionamientos de los grupos parlamentarios y dictámenes.

Los constituyentes tuvieron hasta el día 30 de octubre de 2016 para presentar iniciativas. Cada grupo parlamentario tenía derecho a presentar hasta tres iniciativas por sesión de Pleno.

Las mociones que permitía el Reglamento Interior fueron de: orden, apego al tema, cuestionamiento al orador, ilustración al pleno, alusiones personales, rectificación de hechos, rectificación de trámite, y rectificación de quórum. No se permitieron las mociones suspensivas.

Existió una conferencia de armonización recogida en el artículo 49 del Reglamento. Ésta tuvo por fin integrar y garantizar la congruencia jurídica del texto constitucional. Las propuestas de integración y congruencia de los textos aprobados debían someterse por conducto de la Mesa Directiva al Pleno.

V. LOS CONTENIDOS DE LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

La Constitución de la Ciudad contiene 71 artículos principales y 39 transitorios. Se divide en ocho títulos: Disposiciones generales; carta de derechos; desarrollo sustentable; de la ciudadanía y el ejercicio democrático; de la distribución del poder; del buen gobierno y la buena administración; del carácter de capital de la República; y, de la estabilidad constitucional⁵⁶.

El primero, denominado disposiciones generales, se integra por tres preceptos. El artículo primero establece en ocho numerales las características o el estatus jurídico de la Ciudad de México: capital de la República, sede de los poderes federales y entidad federativa. En ese precepto se reconoce el principio de soberanía popular y las modalidades de democracia representativa, directa y participativa. Se asume que la Ciudad adopta para su gobierno la forma republicana, democrática, laica y popular, además de incorporar los principios de división de poderes, pluralismo político y participación social. Se señala, desde mi punto de vista equivocadamente, que la Ciudad es autónoma y no soberana en su régimen interior y su organización política y administrativa. Se indica que el principio de sustentabilidad es base del desarrollo local, y se determina el territorio de la Ciudad.

La siguiente disposición –artículo 2- reconoce que la Ciudad tiene una naturaleza intercultural, pluriétnica, plurilingüe y pluricultural. Se incorporan derechos a favor de los desplazados internos, y de los extranjeros a los que el Estado mexicano ha reconocido su condición de refugiado, asilado político o la protección complementaria.

El artículo tercero señala que la dignidad humana es el principio rector supremo y sustento de los derechos humanos. Se enumeran los principios básicos o rectores, entre otros: el respeto a los derechos humanos, la defensa del Estado democrático y social, el

⁵⁶ Para mayor desarrollo de estos temas ver: CÁRDENAS GRACIA, Jaime Fernando, La Constitución de la Ciudad de México. Análisis crítico, México, UNAM-Instituto Belisario Domínguez, 2017.

diálogo social, el desarrollo sustentable, la austeridad en la función pública, los principios de subsidiariedad y proximidad gubernamental, el derecho a la buena administración, y de manera neoliberal se garantiza el derecho a la propiedad privada, y adicionalmente se acepta la propiedad de la Ciudad sobre bienes del dominio público, de uso común y de dominio privado; así como la propiedad ejidal y comunal. Jamás se indica, tal como se contempló en el artículo 27 de la Constitución de la República, que la propiedad originaria es de la Nación y que de ese dominio eminente se derivan las distintas modalidades de propiedad.

La Carta de Derechos, que es el segundo título, comprende del artículo 4 al 14, y reconoce una gran cantidad de derechos. Algunos ya reconocidos en la Constitución de la República y otros emanados de tratados o de declaraciones internacionales en materia de derechos fundamentales.

El artículo 4 se denomina: “Principios de interpretación y aplicación de los derechos humanos”. En él se establece un parámetro de regularidad constitucional que ha sido cuestionado por las impugnaciones formuladas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se indica que los derechos pueden ejercerse de manera individual o colectiva. Se precisa la obligación de las autoridades a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y, se define que las autoridades jurisdiccionales, pero no los particulares, ejercerán el control de constitucionalidad y convencionalidad.

El apartado B del artículo 4 de la Constitución alude a los principios rectores de los derechos humanos: universalidad, interdependencia, indivisibilidad, complementariedad, integralidad, progresividad y no regresividad. Se determina que los derechos humanos son inalienables, imprescriptibles, irrenunciables, irrevocables y exigibles. Se introduce la transversalidad en la aplicación de los derechos en materia de género, no discriminación, inclusión, accesibilidad, interés superior de la niñez, diseño universal, la interculturalidad, etaria y la sustentabilidad.

El artículo 5 desarrolla el principio de progresividad y, así se señala que: se destinará el máximo de recursos para lograr la realización plena de los derechos; que el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva establecerá indicadores vinculados al

presupuesto de egresos para garantizar el cumplimiento progresivo de los derechos; se dice que la hacienda pública se orientará al cumplimiento de los derechos; se propone un Sistema Integral de Derechos Humanos para lograr la efectividad de los derechos con base en el Programa de Derechos Humanos. También se consideran fundamentales las vías judiciales y administrativas para la plena exigibilidad y justiciabilidad de los derechos; se propone la acción de protección efectiva de derechos y el juicio de restitución obligatoria de los derechos. Existe igualmente un apartado para garantizar la reparación integral por la violación a los derechos humanos.

Dentro de los derechos que se reconocen en la Constitución de la Ciudad –artículos 6 a 14- están: el derecho a la autodeterminación personal; el derecho a la integridad; el derecho a la identidad y seguridad jurídica; los derechos de las familias; los derechos sexuales; los derechos reproductivos; los derechos a defender los derechos; el derecho a la justicia; el derecho a la libertad de creencias; el derecho a la buena administración pública; la libertad de reunión y asociación; el derecho a la libertad de expresión e información; el derecho a la privacidad y protección de datos personales; el derecho a un gobierno democrático y a la participación política paritaria; el derecho a la educación en todos los niveles educativos; el derecho a la ciencia y a la innovación tecnológica; los derechos culturales; el derecho individual y colectivo a la memoria, a la verdad y a la justicia por hechos del pasado; el derecho al deporte; el derecho a la vida y muerte dignas; el derecho al cuidado; el derecho a la alimentación y nutrición; el derecho a la salud; el derecho a la vivienda; el derecho al agua y a su saneamiento; el derecho al desarrollo sustentable; el derecho al trabajo para las personas asalariadas y no asalariadas; los derechos a la seguridad social, entre ellos el seguro de desempleo; el derecho a la inversión social productiva; el derecho de los campesinos y pequeños propietarios locales; el derecho a los grupos de atención prioritaria; los derechos de las mujeres; los derechos de niñas, niños y adolescentes; los derechos de las personas jóvenes; los derechos de las personas mayores; los derechos de las personas con discapacidad; los derechos de la comunidad LGBTTTI; los derechos de las personas migrantes y sujetas a protección internacional; los derechos de las víctimas; los derechos de las personas en situación de calle; los derechos de las personas privadas de su libertad; los derechos de las personas que residen en instituciones de asistencia social;

los derechos de personas afrodescendientes; los derechos de personas de identidad indígena; los derechos de las minorías religiosas; el derecho a la Ciudad; el derecho al medio ambiente sano; los derechos de los animales y la prohibición de su maltrato; el derecho de las personas originarias de la Ciudad para votar en el extranjero el derecho a la vía pública; el derecho al espacio público; el derecho a la movilidad; el derecho al tiempo libre; el derecho a la seguridad urbana y a la protección civil; permite el uso médico y terapéutico de la mariguana; y, el derecho a la seguridad ciudadana y a la prevención de la violencia y el delito.

El título tercero de la Constitución denominado: “Desarrollo sustentable de la Ciudad”, comprende de los artículos 15 al 21. La primera de las disposiciones establece el sistema de planeación y evaluación que tiene como instrumentos el Plan General de Desarrollo de la Ciudad; el Programa General de Ordenamiento Territorial y los de cada alcaldía; el Programa de Gobierno de la Ciudad; los programas sectoriales, especiales e institucionales; los programas específicos de las alcaldías; y los programas parciales de las colonias, pueblos y barrios. El Sistema Integral de Derechos Humanos se articula con el sistema de planeación anterior.

De los planes y programas anteriores, el más importante es el Plan General de Desarrollo de la Ciudad que será elaborado por el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva. Este Plan se aprueba por el Congreso local por veinte años y podrá ser modificado durante ese lapso. El siguiente plan en trascendencia es el Programa General de Ordenamiento Territorial que también será elaborado por el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva y es aprobado por el Congreso local. Éste tendrá una vigencia de quince años y podrá actualizarse cada cinco años, o cuando ocurran cambios en las condiciones que le dieron origen. Los principios de orientación de esos planes y programas es la protección ambiental, el respeto a la biodiversidad y al patrimonio genético.

El Instituto que elabora los dos anteriores Planes y Programas y emite lineamientos para los demás –con excepción de los Programas de Gobierno y de las Alcaldías- y que se denomina de Planeación Democrática y Prospectiva, se concibe en el artículo 15 apartado D, como un organismo público con autonomía técnica y de gestión, dotado de

personalidad jurídica y patrimonio propio, es decir, no goza de autonomía constitucional. Su máximo órgano es una Junta de Gobierno integrada por el Jefe de Gobierno y funcionarios públicos y consejeras y consejeros ciudadanos, pero el peso fundamental lo tiene el sector gubernamental. Además existe un Consejo Ciudadano como órgano de consulta obligatoria y diálogo público con carácter consultivo y propositivo.

El ordenamiento territorial se entiende –artículo 16- como el uso racional del territorio y los recursos de la Ciudad y su propósito es crear y preservar el hábitat para las personas y los seres vivos. Dentro de sus materias están: el medio ambiente; la gestión sustentable del agua a través de un organismo público descentralizado y el concurso de las alcaldías; la regulación social del suelo; la clasificación del suelo en urbano, rural y de conservación; la determinación para que el gobierno de la Ciudad regule los cambios de uso de suelo y, en los casos de alto impacto participe el Congreso local; la posibilidad de consultas ciudadanas en los casos que determine la ley; las contribuciones fiscales de los desarrolladores inmobiliarios para mitigar el impacto urbano y ambiental; el desarrollo rural y la agricultura urbana; la producción social y no sólo privada de la vivienda; la infraestructura física y tecnológica de la Ciudad; el internet gratuito en los espacios públicos; la existencia de un sistema público de radiodifusión no controlado totalmente por el gobierno local; la movilidad y la accesibilidad; y, la vulnerabilidad, resiliencia, prevención y mitigación de riesgos. Sin embargo, con el voto del PAN y del PRI – propuesta del Senador y disputado constituyente Roberto Gil Zuarth- se eliminó la posibilidad de imponer gravámenes a los predios que se mantuvieran baldíos con fines de especulación; se impidió restringir la exclusión y expulsión de los residentes por prácticas de especulación (la gentrificación); y no se logró prohibir las prácticas especulativas en los usos del suelo⁵⁷.

En el artículo 17 se contemplan los principios para el bienestar social y la economía distributiva. Éstos incluyen: los principios de política social; la política económica privada, pública y social –cooperativas-; y, la constitución de un Consejo Económico, Social y Ambiental que se concibe como un órgano de diálogo social y concertación pública. El Consejo se integra por representantes de organizaciones de la sociedad civil,

⁵⁷ El Universal, 31 de enero de 2017, sección Metrópoli, página principal.

empresariales, de trabajadores y de profesionales, instituciones académicas, así como de las alcaldías.

El artículo 18 se refiere al patrimonio de la Ciudad, tanto al patrimonio histórico, cultural, inmaterial y material, natural, rural y urbano territorial de carácter local, como al patrimonio de la humanidad que se encuentra localizado en la Ciudad. Igualmente se prevén los principios para el registro de la memoria oral histórica de la Ciudad.

En el artículo 19 de la Constitución de la Ciudad se prevén los instrumentos de la coordinación metropolitana y regional con entidades y municipios vecinos. El 20, se ocupa de la Ciudad Global, es decir, de los acuerdos interinstitucionales del Gobierno de la Ciudad con otras ciudades del mundo y colectivos planetarios diversos. Además, el precepto indica que garantizará el respeto a los migrantes, refugiados, a los asilados políticos o con protección complementaria, y a los desplazados internos. Como capital de la República y sede de los poderes federales, la Ciudad colaborará con las embajadas y consulados, representaciones de organismos internacionales, cámaras de industria, de comercio o institutos culturales extranjeros.

El artículo 21, es uno de los más importantes del título tercero. Alude a la hacienda pública local, a los ingresos, egresos y patrimonio de la Ciudad. Se determina que la hacienda pública de la Ciudad se organiza conforme a criterios de unidad presupuestaria y financiera. Se prohíbe que la deuda pública de la Ciudad se destine al gasto corriente o de operación. Se prevé que el catastro y del registro público de la propiedad se integren en una institución única. Se señalan los criterios de la coordinación local de carácter fiscal y los mecanismos para la distribución de los recursos públicos entre las alcaldías para no generar una distribución inequitativa entre los recursos públicos que reciben. Además, se confieren espacios de autonomía a las alcaldías en materia de gasto público y se obliga al Congreso local a que las alcaldías destinen al menos el 22% de su presupuesto en proyectos de inversión e infraestructura. El sistema fiscal de la Ciudad no contempla el principio de progresividad fiscal ni otorga a las alcaldías competencias en materia tributaria.

En el título cuarto, denominado de la ciudadanía y el ejercicio democrático, -artículos 22-27, se abunda en dos temas: las personas originarias y las que habitan la ciudad, y la regulación de la democracia directa, participativa y representativa. El artículo 22 establece la siguiente clasificación de las personas: a) originarias, las nacidas en el territorio, así como a sus hijas e hijos; b) los habitantes, que son los que residen en la ciudad; c) los vecinos que son los que tienen más de seis meses de residencia; y, d) los transeúntes que son los que transitan por su territorio.

El artículo 23 enumera una lista bastante conservadora de deberes de las personas. El artículo 24 se refiere a la ciudadanía –no se quiso reconocer la ciudadanía universal ni el voto activo a partir de los 16 años- y se incorpora como característica del sufragio, el que éste sea efectivo, entendiendo por ello, que los candidatos al acceder a los cargos públicos cumplan su plataforma electoral de campaña. Se reconoce el derecho de niñas, niños y adolescentes a participar progresivamente, de acuerdo a su desarrollo y niveles de autonomía personal, en los asuntos públicos. Y de manera novedosa –porque este aspecto no se prevé en la Constitución de la República- se indica que los ciudadanos mexicanos, por nacimiento o por naturalización, tienen derecho a acceder a cualquier cargo público de la Ciudad, incluyendo los de elección.

En el artículo 25, se enlistan los mecanismos de democracia directa: la iniciativa ciudadana, el referéndum, el plebiscito, la consulta ciudadana, la consulta popular y la revocación de mandato. Las críticas que podemos adelantar a estos instrumentos son que se exigen altos requisitos para su procedencia –números importantes de ciudadanos inscritos en el listado nominal de electores- y, que existen materias como la penal, tributaria o fiscal que no son susceptibles de plantearse a través de los medios de democracia directa.

La democracia participativa –artículo 26-, se distingue de la directa, porque la primera se orienta a la intervención social en los procesos de planeación, elaboración, aprobación, gestión, evaluación y control de las políticas públicas y presupuestos. Se prevén así: consultas ciudadanas, colaboración ciudadana, rendición de cuentas, difusión pública, asamblea ciudadana, observatorios ciudadanos y el presupuesto participativo, que es la figura más importante. La Constitución desgraciadamente, no incluyó, el porcentaje

susceptible de presupuesto participativo, ni aclaró si el presupuesto participativo es aplicable tanto para las alcaldías como para las autoridades centrales de la Ciudad.

En el artículo 27 se alude a la democracia representativa. Para las candidaturas sin partido se exige una cantidad de firmas equivalente al 1% de la lista nominal de electores en el ámbito respectivo y si se trata de un militante de partido, éste debe renunciar a él con un año de anticipación. Se regula a los partidos y a las agrupaciones políticas locales con similares criterios a los previstos en la Constitución de la República y en las leyes generales de la materia. Lo trascendente en este precepto es la disposición sobre nulidades electorales contenida en el numeral 2 del apartado D del artículo 27 que dice: “Sin perjuicio de las causales específicas que prevea la ley de la materia, será nula la elección o el proceso de participación ciudadana en el que se acredite la existencia de violencia política de género e irregularidades graves durante las diversas etapas del proceso electoral que violenten los principios previstos en esta Constitución, incluyendo la compra o coacción del voto, el empleo de programas gubernamentales o acciones institucionales extraordinarias, el desvío de recursos públicos con fines electorales, la compra o adjudicación de tiempos en radio y televisión, el rebase de topes de gastos de campaña y la violencia política”. Una porción de las nuevas causales de nulidad contempladas fueron declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁵⁸.

El título quinto se denomina de la distribución del poder y comprende del artículo 28 hasta el artículo 59. Es el más amplio de todos y se divide en los siguientes capítulos: De la función legislativa; de la función ejecutiva; de la función judicial; de la seguridad

⁵⁸ El día 17 de agosto de 2017, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la acción de inconstitucionalidad 15/2007 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, promovidas por los partidos políticos MORENA, Nueva Alianza, Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La resolución se ocupó estrictamente de los asuntos electorales. Se invalidaron las causales adicionales de nulidad que la Constitución de la Ciudad había añadido en su texto porque no se señaló que esas causas tenían que ser determinantes, graves y dolosas. También se invalidó la porción normativa que restringía los mandatos de los diputados locales a dos, permitiendo con ello la Corte, que pueda haber cuatro mandatos para los legisladores locales.

ciudadana y procuración de justicia; de los organismos autónomos; de las demarcaciones territoriales; y, de la Ciudad pluricultural.

En la función legislativa se indica que el Congreso local estará integrado por 66 diputadas y diputados: 33 electos por el principio de mayoría relativa y 33 según el principio de representación proporcional –aunque se permite, debido a la cláusula de sobrerrepresentación que prevé el artículo 122 de la Constitución Federal, que pudiera haber hasta 40 diputados por ambos principios-. Se permite una reelección para los legisladores locales –esta parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación la declaró inconstitucional-⁵⁹, se les obliga a la dedicación exclusiva al cargo, y, se indica que el Congreso local se regirá por los principios paridad de género y de parlamento abierto. Los requisitos para ser legislador local son los habituales, la edad mínima para aspirar al cargo son 18 años. Las facultades del Congreso local, con algunos matices en materia de control, son bastante ortodoxos, pues se rechazó en la Asamblea Constituyente que hubiese un apartado que regulara las competencias de control del Congreso. Entre los temas novedosos se contempla elaborar un sistema de evaluación de resultados del trabajo legislativo y conformar un Parlamento Metropolitano como instancia de participación ciudadana para evaluar cuantitativa y cualitativamente las leyes. El Congreso sesiona en dos periodos cada año. Durante los recesos existe una Comisión Permanente como en materia federal. La facultad de iniciar leyes corresponde al Jefe de Gobierno; a los legisladores locales; a las alcaldías; al Tribunal Superior de Justicia en las materias de su competencia; al 0.13% de los ciudadanos inscritos en el listado nominal de electores y si reúne el 0.25% de los ciudadanos inscritos, la iniciativa tendrá

⁵⁹ El día 17 de agosto de 2017, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la acción de inconstitucionalidad 15/2007 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, promovidas por los partidos políticos MORENA, Nueva Alianza, Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La resolución se ocupó estrictamente de los asuntos electorales. Se invalidaron las causales adicionales de nulidad que la Constitución de la Ciudad había añadido en su texto porque no se señaló que esas causas tenían que ser determinantes, graves y dolosas. También se invalidó la porción normativa que restringía los mandatos de los diputados locales a dos, permitiendo con ello la Corte, que pueda haber cuatro mandatos para los legisladores locales.

el carácter de preferente; y a los organismos constitucionales autónomos en las materias de su competencia.

El artículo 32 alude a la Jefatura de Gobierno. Los no nacidos en la Ciudad deben contar con una vecindad de 5 años. Es necesario para participar en la elección de Jefe o Jefa de Gobierno contar con 30 años de edad. En el gabinete debe existir paridad de género. El ejecutivo propone al Congreso a la persona encargada del control interno de la Ciudad que será designada por las 2/3 partes de los presentes en la legislatura local. A los demás miembros del gabinete, los puede nombrar y remover libremente, a menos que exista gobierno de coalición, en cuyo caso propone su ratificación al Congreso. El Jefe de Gobierno garantiza los derechos laborales de los trabajadores del Ejecutivo y las alcaldías. Entre sus funciones están la de rendir el informe anual ante el Congreso y acudir invariablemente a la sesión respectiva. Existe contemplado el mecanismo de sustitución del Jefe o Jefa de Gobierno por faltas temporales y absolutas: si la falta absoluta ocurre durante los primeros cuatro años del periodo respectivo se debe convocar a un proceso electoral extraordinario para que la ciudadanía determine quién concluirá ese periodo, en el inter el Congreso designa al titular del Ejecutivo local. En los demás casos, el Congreso designa al provisional, interino o al sustituto. Las faltas menores a 60 días son cubiertas por el Secretario de Gobierno.

Un aspecto muy criticable de la Constitución de la Ciudad reside en el carácter exiguo de la regulación de la administración pública local –artículo 33-. Se determina que será descentralizada y paraestatal y que se regirá bajo los principios de la innovación, atención ciudadana, gobierno abierto, integridad y plena accesibilidad con base en el diseño universal. Se reafirma que la hacienda pública, su administración y su régimen patrimonial serán unitarios, incluyendo los tabuladores de remuneraciones y percepciones de los servidores públicos.

El artículo 34 alude a la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo y refiere la colaboración entre los poderes a través de la pregunta parlamentaria y las comparecencias de los servidores públicos titulares de la administración pública, de las alcaldías y de los órganos autónomos. El apartado B de ese precepto regula el gobierno de coalición potestativo que implica que el Jefe de Gobierno en cualquier momento podrá

conformar un gobierno de coalición con uno o varios partidos representados en el Congreso, de acuerdo a lo establecido en la ley, y con el propósito de garantizar mayorías en la toma de decisiones de gobierno, así como la gobernabilidad democrática.

El capítulo tercero del título quinto se encarga del Poder Judicial, mismo que está conformado por el Tribunal Superior de Justicia que contará con una Sala Constitucional, un Consejo de la Judicatura y los Juzgados. Los mayores cambios en esta materia estribaron en separar la función jurisdiccional de la administrativa. El Consejo de la Judicatura –sus titulares permanecen en el encargo 6 años, sin posibilidad de reelección- ya no será presidido por el presidente del Tribunal Superior de Justicia, no podrá contar con más de tres miembros de origen judicial –de siete integrantes- y, sus titulares son designados por un Consejo Judicial Ciudadano de carácter honorario elegido por el Congreso Local, que al designar a los consejeros de la judicatura concluye su función. El presidente del Tribunal Superior de Justicia permanece en el encargo un año y no puede reelegirse. Los magistrados son nombrados a propuesta de ternas que envía el Consejo de la Judicatura al Congreso Local –por las 2/3 partes de los legisladores-. Los magistrados son designados por seis años, y si son ratificados en el cargo, permanecen en él hasta la edad de jubilación -70 años-. Como en el poder ejecutivo y legislativo, en el judicial se debe observar el principio de paridad de género. El presidente del Tribunal es electo por los magistrados.

Dentro de las facultades del Tribunal Superior de Justicia están las de ejercer el control de constitucionalidad y convencionalidad local y la protección de los derechos humanos. El Tribunal cuenta con órgano desconcentrado que se denomina Centro de Justicia Alternativa que tiene como función principal lograr la mediación en controversias civiles, mercantiles, familiares, penales cuando se trate de delitos no graves y de justicia para adolescentes. El Instituto de Servicios Periciales y Ciencias Forenses, es un órgano desconcentrado del Consejo de la Judicatura, el que gozará de autonomía técnica y presupuestal.

La Sala Constitucional del Tribunal, que se integra por siete magistrados que son designados por el Pleno del Tribunal, tiene las siguientes competencias: a) garantizar la supremacía de la constitución local; b) declarar la procedencia, periodicidad y validez del

referéndum; c) conocer de las acciones de inconstitucionalidad locales; d) conocer de las controversias constitucionales locales; e) conocer de las acciones por omisión legislativa; f) conocer de las acciones de cumplimiento; g) conocer de las resoluciones de los jueces de tutela; h) conocer del juicio de restitución de derechos promovida por la Comisión de Derechos Humanos local; e i) resolver las contradicciones de tesis en la interpretación constitucional. Los jueces de tutela de derechos humanos conocerán de la acción de protección efectiva de derechos. Las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales pueden ser promovidas por los ciudadanos si son respaldadas por cinco mil firmas. La Sala Constitucional tiene competencia para emitir declaratorias de inconstitucionalidad con efectos generales.

Los artículos 38, 39 y 40 de la Constitución de la Ciudad prevén lo concerniente al Tribunal Electoral de la Ciudad; al Tribunal local de Conciliación y Arbitraje que conoce de los conflictos entre la Ciudad de México y sus trabajadores; y, al Tribunal de Justicia Administrativa que es parte del Sistema Local Anticorrupción y que tiene competencias para conocer controversias entre los particulares y el gobierno de la Ciudad y las alcaldías; resolver en materia de responsabilidades administrativas; sancionar a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; determinar indemnizaciones por responsabilidades administrativas; y, conocer de recursos administrativos promovidos por los administrados.

El capítulo cuarto del título quinto prevé lo relacionado con la seguridad ciudadana y la procuración de justicia. Se prefirió en la Constitución local el término seguridad ciudadana por el tradicional de seguridad pública para enfatizar el compromiso con los derechos humanos y significar que la seguridad se orienta a satisfacerlos y garantizarlos. El artículo 42 apartado B de la Constitución da una importancia fundamental a la prevención social del delito y, el apartado C de ese precepto establece las bases de la coordinación local y nacional en materia de seguridad. Los modelos policiacos en la ciudad son de proximidad e investigación –artículo 43-.

La Fiscalía General de Justicia de la Ciudad se entiende como un órgano constitucional autónomo que goza de personalidad jurídica y patrimonio propio. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a la policía investigadora. El artículo 44

apartado A, señala que la ley penal determinará los casos en que los particulares podrán ejercitar la acción penal. El Fiscal General durará cuatro años en el cargo –podrá ser ratificado por un mandato más- y será electo por mayoría calificada de 2/3 partes de los presentes del Congreso a propuesta inicial de una terna del Consejo Judicial Ciudadano mediante un proceso de examen público y abierto. De acuerdo con el artículo 46, apartado C numeral 8, de la Constitución local, el Jefe de Gobierno propone al Congreso el nombre dentro de los que ocupen la terna elegida por el Consejo Judicial Ciudadano. El apartado C del artículo 44 prevé las fiscalías especializadas para delitos complejos. Los titulares de estas fiscalías serán designados por el Congreso por mayoría calificada, de conformidad con lo que establezca la ley. Se prevén unidades de atención y asesoría temprana a los denunciados.

El artículo 45 determina las características y principios del proceso penal: será acusatorio, adversarial y oral. Se reproducen los principios del modelo penal aprobado en 2008 en la Constitución Federal. Se reconoce una comisión ejecutiva de atención a víctimas de carácter local y las competencias a favor de ellas. El apartado B del precepto recoge los principios federales de ejecución penal y amplía derechos humanos a favor de las personas detenidas en centros penitenciarios –fundamentalmente el de reinserción social-. También se maximizan los derechos humanos respecto a la justicia para adolescentes.

En el capítulo quinto del título quinto, se alude a los órganos constitucionales autónomos. El apartado C del artículo 46 señala que se constituirán –sus integrantes serán electos por el Congreso por mayoría de 2/3 partes- cada cuatro años consejos ciudadanos de carácter honorífico por materia para proponer al Congreso a las personas titulares de los mismos, con excepción de aquellos para los que la Constitución de la República –órganos electorales- o la Constitución local haya determinado otro método de designación –es el caso del Fiscal General de la Ciudad-.

Dentro de los órganos constitucionales autónomos, previstos en el título quinto, capítulo quinto, se enlistan a los siguientes: El Consejo de Evaluación de la Ciudad; la Comisión Derechos Humanos; la Fiscalía General de Justicia; el Instituto de Transparencia, Acceso

a la Información y Protección de Datos Personales; el Instituto Electoral de la Ciudad de México; el Instituto de Defensoría Pública; y el Tribunal Electoral de la Ciudad.

El Consejo de Evaluación de la Ciudad realiza la evaluación de las políticas, programas y acciones que implemente la administración pública local y las alcaldías y emite recomendaciones. La Comisión de Derechos Humanos conocerá de las quejas por violación a los derechos humanos, incluyendo las graves y tiene facultad para promover el juicio de restitución obligatoria de derechos humanos ante la Sala Constitucional en el caso de recomendaciones aceptadas pero no cumplidas por las autoridades; además de estar legitimada para interponer acciones de inconstitucionalidad en su materia. El Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales garantiza la información pública y la protección de datos personales; este Instituto conoce de los recursos de revisión interpuestos por los particulares en contra de las resoluciones adoptadas por los sujetos obligados a la transparencia; igualmente podrá interponer acciones de inconstitucionalidad en su materia, y el Instituto promueve las acciones por responsabilidad administrativa derivadas del incumplimiento de las resoluciones que le competen. El Instituto Electoral de la Ciudad se organiza de conformidad con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y lo establecido en la Constitución local. El Instituto de Defensoría Pública tiene por fin la defensoría pública gratuita en materia penal, familiar, administrativa, fiscal, mercantil y civil de naturaleza local.

El capítulo sexto del título quinto se refiere a las demarcaciones territoriales, las que podrán ser modificadas en sus límites por las 2/3 partes del Congreso local. El Congreso previamente debe realizar estudios para ese efecto y consultar a las personas que habitan en las demarcaciones sujetas a análisis para su modificación. Las diferencias sobre límites y extensión de las demarcaciones territoriales serán resueltas por el Congreso local.

Las alcaldías son los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales. Se integran por un alcalde o alcaldesa y un Concejo, que serán electos. Las alcaldías están dotadas de personalidad jurídica y autonomía respecto a su administración y al ejercicio de su presupuesto, exceptuando las relaciones laborales. Las alcaldías son

parte de la administración pública de la Ciudad y un nivel de gobierno. No deben existir autoridades intermedias entre el Jefe de Gobierno y las alcaldías. Los integrantes de los Concejos serán electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en la proporción de sesenta por ciento del primero y cuarenta por ciento por el segundo. Ningún partido puede tener más del 60% de concejales.

Dentro de las competencias de las alcaldías están: el gobierno y régimen interior; la obra pública y el desarrollo urbano; servicios públicos; movilidad, vía pública; espacio público; seguridad ciudadana; desarrollo económico y social; educación, cultura y deporte; protección al medio ambiente; asuntos jurídicos; rendición de cuentas y participación social; reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general; y alcaldía digital. Las alcaldías y el Jefe de Gobierno, conforme a los principios de subsidiariedad y proximidad, podrán celebrar convenios para el mejor cumplimiento de sus funciones. También pueden asociarse entre sí o con municipios vecinos de otras entidades federativas.

Los Concejos de las alcaldías tienen como función la supervisión y evaluación de las acciones de gobierno, el control del ejercicio del gasto público y la aprobación del Proyecto de Presupuesto. No ejercen funciones de gobierno ni de administración pública.

El artículo 54 de la Constitución prevé la figura del Cabildo de la Ciudad que es una instancia de planeación, coordinación, consulta, acuerdo y decisión. Se conforman por el Jefe de Gobierno y los alcaldes. En las sesiones del Cabildo de la Ciudad existe una silla ciudadana que será ocupada por las o los ciudadanos que así lo soliciten.

En materia de presupuesto, los recursos de las alcaldías se integran por: las participaciones, fondos federales y demás ingresos provenientes de la Federación; los ingresos generados por el pago de los actos que realicen las alcaldías; los recursos aprobados por el Congreso de la Ciudad; y, los llamados recursos autogenerados. Las alcaldías no pueden contratar empréstitos. Todas las alcaldías recibirán los recursos del Fondo Adicional de Financiamiento de las Alcaldías en cada ejercicio fiscal que se destinarán en su totalidad a la inversión en materia de infraestructura dentro de las

demarcaciones territoriales. Las alcaldías podrán por sí o a través de la oficialía mayor del gobierno de la Ciudad realizar las compras gubernamentales.

En las sesiones de los Concejos existirá una silla ciudadana. Los integrantes de las alcaldías deben informar y consultar a los habitantes de la demarcación sobre los asuntos de su competencia. También se deberán facilitar los mecanismos de colaboración ciudadana y garantizar el derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas residentes. Cada demarcación debe contar con una asamblea ciudadana y un órgano de representación ciudadana.

El capítulo VII del título quinto se refiere a los pueblos originarios y comunidades indígenas residentes. Se reconocen en el artículo 57 los derechos individuales y colectivos de pueblos y comunidades indígenas residentes. Son fuentes del derecho indígena local: la Constitución de la República, los Tratados en la materia –Convenio 169 de la OIT-, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y otros instrumentos internacionales que sean aplicables en la materia.

Se reconoce en el artículo 58 la composición pluricultural, plurilingüe y pluriétnica de la Ciudad de México. Se distingue entre pueblos originarios y comunidades indígenas residentes. En el artículo 59, se definen los derechos de los pueblos originarios y de las comunidades indígenas residentes a: la libre determinación y autonomía; el derecho a sus sistemas normativos; a su cultura; a sus formas de organización económica, política, social; a la jurisdicción indígena; a definir las vías de su desarrollo; a la consulta para obtener el consentimiento libre, previo e informado sobre leyes y disposiciones administrativas susceptibles de afectarles; a participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de la Ciudad de México; a administrar sus bienes comunitarios sin interferencias gubernamentales; a salvaguardar sus espacios públicos y comunes; a rescatar y preservar sus lenguas, cultura y artesanías. Además tienen derecho a establecer sus propios medios de comunicación en sus lenguas, incluyendo el acceso a internet y a las nuevas tecnologías de la información.

La Constitución da gran importancia a los derechos culturales de pueblos y comunidades indígenas residentes; así como el derecho a su desarrollo propio; y a sus derechos

laborales, especialmente en actividades domésticas, de ambulante, en la vía pública o que se encuentren en situación de calle. Se pone especial énfasis en su derecho a la educación en todos los niveles, con acento en la educación bilingüe; a la salud; al acceso a la justicia; a la prohibición de la expulsión de personas indígenas que formen parte de los pueblos y comunidades; se reconocen los derechos de propiedad sobre la tierra y los recursos naturales, y se determina que las autoridades de la Ciudad no podrán realizar obras que afecten el suelo de conservación; se establece que los pueblos y comunidades tienen derecho a recibir compensaciones económicas por la densidad de la cubierta vegetal que exista en sus territorios; y, se prohíbe la apropiación del material genético de los cultivos tradicionales y el uso de plantas genéticamente modificadas –transgénicos que están proscritos en la Ciudad-. El Gobierno debe establecer un banco de material genético que garantice la protección de dicho material.

En la parte final del artículo 59 –apartados L y M- se regulan pormenorizadamente las medidas de implementación y garantía de los derechos individuales y colectivos de pueblos y comunidades, a través de políticas públicas, recursos presupuestales, legislación, reconocimiento y protección de las lenguas indígenas y formación de traductores en ellas, y por medio de la satisfacción plena del derecho a la consulta en los términos de los instrumentos internacionales. Se señala que se constituirá un organismo público para cumplir con las disposiciones que establece la Constitución de la Ciudad en la materia, el que tendrá representación de los pueblos y comunidades.

El título sexto de la Constitución de la Ciudad se denomina: “Del buen gobierno y la buena administración”. El artículo 60 señala que se garantiza el derecho a la buena administración a través de un gobierno abierto, integral, honesto, transparente, profesional, eficaz, eficiente, austero, incluyente y resiliente que procure el interés público y combata a la corrupción. Se determina que el principio de austeridad gubernamental no puede ser invocado para restringir, disminuir o suprimir programas sociales.

Se incluye el servicio civil de carrera, pero éste, de manera criticable se implementará a partir de los niveles intermedios de la estructura administrativa. El artículo 60 reconoce el derecho irrenunciable de los servidores públicos a sus prestaciones. Sin embargo, éstos no podrán gozar de bonos, prestaciones, compensaciones o beneficios

económicos que no estén previstos en la ley. Ningún servidor público en la Ciudad puede recibir una remuneración superior a la del Jefe de Gobierno.

El artículo 61 recuerda que el titular de la Secretaría encargada del control interno será designado por las 2/3 partes de los miembros presentes del Congreso local a propuesta de una terna del Jefe de Gobierno. Éste podrá remover al Secretario del ramo y el Congreso local por el voto de las 2/3 partes de los presentes podrá objetar la remoción. Dentro de la Secretaría de Control interno existirá un área de contralores ciudadanos. De manera importante se señala que cualquier persona podrá denunciar actos de corrupción y recurrir las resoluciones de los órganos internos de control.

En el artículo 62 de la Constitución se prevé lo relativo a la Auditoría Superior de la Ciudad, con competencias similares a las previstas en el artículo 79 de la Constitución de la República para la Auditoría Superior de la Federación. El titular es designado por las 2/3 partes de los presentes del Congreso a partir de una convocatoria pública. El Jefe de Gobierno debe enviar la cuenta pública de cada ejercicio fiscal a más tardar el 30 de abril del año inmediato posterior. La fiscalización no sólo se puede realizar de manera posterior sino mediante denuncias, también puede solicitar y revisar información de ejercicios anteriores a la cuenta pública en análisis. La Auditoría Superior de la Ciudad debe entregar al Congreso los últimos días hábiles de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la cuenta pública, los informes individuales de auditoría que se concluyan durante el periodo respectivo. El 20 de febrero se entrega el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública. La Auditoría Superior de la Ciudad, puede promover acciones legales ante el Tribunal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción y otras autoridades.

El artículo 63 contempla el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México con similares competencias al que existe en el nivel nacional – coordina la política anticorrupción, emite recomendaciones, y hace estudios en la materia-. Está integrado por un Comité Coordinador conformado por las personas titulares de la entidad de fiscalización, de la fiscalía especializada en combate a la corrupción, del Tribunal de Justicia Administrativa, del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información, del Consejo de Evaluación, del

órgano de control del Congreso, y de la Secretaría encargada del control interno, así como por un representante del Consejo de la Judicatura y del Comité de Participación Ciudadana del Sistema. El último puede recibir y presentar denuncias ante las instancias competentes. El Sistema Anticorrupción debe garantizar la protección a denunciantes, informantes, testigos y afectados por hechos de corrupción.

Los artículos 64, 65, 66 y 67 de la Constitución de la Ciudad aluden a las distintas responsabilidades. En materia de responsabilidad administrativa se establece la obligatoriedad para que sean públicas las declaraciones patrimoniales y de interés y se informe sobre el cumplimiento de las declaraciones fiscales de los servidores públicos. El concepto de servidores público incluye a los particulares –personas físicas o morales– que ejerzan actos de autoridad, ejerzan recursos públicos o contraten con entes públicos la ejecución de obras o servicios públicos, de adquisiciones, de subrogación de funciones o reciban concesiones. También se indica que habrá una ley que defina los conflictos de interés. Se determina que queda prohibida la contratación de propaganda con recursos públicos que implique la promoción profesionalizada de los servidores públicos.

El artículo 65 se refiere a la responsabilidad política. Se definen los sujetos que pueden ser susceptibles de ella, así como el procedimiento de sustanciación ante el Congreso. Igualmente se determinan como sanciones en este ámbito la destitución e inhabilitación en el encargo.

Respecto a la responsabilidad penal –artículo 66– se elimina el fuero de los servidores públicos. Por su parte, el artículo 67 de la Constitución determina la responsabilidad patrimonial de la Ciudad, la que será objetiva y directa, y que deviene de actos u omisiones de sus servidores públicos. Se precisa que en estas últimas responsabilidades se privilegiará la reparación, la indemnización y la remediación del daño causado, así como la adopción de garantías de no repetición.

El título séptimo, que consta de un artículo –el 68–, contempla el régimen de capitalidad. En él, la Ciudad se obliga a brindar las condiciones necesarias para el ejercicio de las facultades de los poderes e instancias federales. Se determina que el gobierno de la Ciudad se responsabiliza del cuidado de las representaciones diplomáticas y consulares,

así como mediante convenio, de los bienes de la Federación. Por las anteriores funciones recibirá un fondo de capitalidad de conformidad con lo previsto en el artículo 122, apartado B de la Constitución de la República.

La estabilidad constitucional se prevé en el título octavo de la Constitución. El artículo 69 se refiere a la reforma de la Constitución, a la posibilidad de referéndum para modificarla cuando lo solicitan las 2/3 partes de los miembros presentes del Congreso local. Se indica un procedimiento diferenciado para las reformas constitucionales locales –en dos periodos de sesiones- y las que resulten de un mandato de la Constitución de la República, las que serán de inmediato admitidas para su discusión y aprobación en un solo periodo de sesiones.

El artículo 70 de la Constitución determina que en materia de derechos humanos y libertades, las reformas deben tener carácter progresivo. El artículo 71, indica que la Constitución no puede ser alterada por actos de fuerza, y mantiene su vigencia incluso si se interrumpe el orden institucional.

La Constitución entró en vigor el 17 de septiembre de 2018, excepto en materia electoral que estuvo vigente al día siguiente de su publicación -5 de febrero de 2017-. Las normas relativas a la elección de los poderes legislativo, ejecutivo y alcaldías fueron aplicables a partir del proceso electoral 2017-2018. Las disposiciones relativas a los derechos y relaciones laborales de los trabajadores de la Ciudad entrarán en vigor el 1 de enero de 2020 y la legislación secundaria laboral entrará en vigor el 31 de julio de ese año. La ley constitucional en materia de derechos humanos entrará en vigor el 1 de febrero de 2019. La ley sobre la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad y sobre el Sistema Integral de Derechos Humanos se expedirá a más tardar el 30 de abril de 2019. Las leyes constitucionales relativas a los tres poderes fueron expedidas el 31 de diciembre de 2017: las relativas al poder legislativo entraron en vigor el 17 de septiembre de 2018, las del Poder Ejecutivo estarán en vigor el 5 de diciembre de 2018, y las del Poder Judicial el 1 de junio de 2019. El Consejo Judicial Ciudadano debe estar constituido a más tardar el 31 de diciembre de 2018.

La ley referente a las alcaldías entró en vigor una vez que lo hizo la Constitución de la Ciudad. La legislación en materia de planeación entrará en vigor a más tardar el 30 de abril de 2019 y el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva debe estar instalado como máximo el 1 de julio de 2019. El Plan General de Desarrollo por veinte años entrará en vigor el 1 de enero de 2020 y el Programa de Ordenamiento Territorial el 1 de enero de 2021. A más tardar el 31 de diciembre de 2018 se nombrará una comisión técnica encargada de planear y conducir la transición de la Procuraduría General de Justicia a Fiscalía General de Justicia. La Fiscalía debe empezar sus operaciones a más tardar el 31 de mayo de 2019. En materia de los demás organismos constitucionales autónomos, las leyes serán expedidas a más tardar el 30 de abril de 2019.

El Congreso local en un plazo que no exceda a su primer año de ejercicio expedirá la ley para la seguridad ciudadana, la que establecerá las bases para los convenios entre alcaldías y Jefe de Gobierno referentes a la operación de la policía de proximidad, la que se ocupará de la prevención social del delito. La legislación relativa a los sistemas y programas que señala la Constitución debe entrar en vigor a más tardar el 31 de diciembre de 2019. La elección de las alcaldías en el 2018 se realizará con base en la distribución vigente de las demarcaciones territoriales. El Congreso local a más tardar un año después de su instalación deberá expedir la ley sobre remuneraciones y austeridad. Se determina que habrá una contraloría social y ciudadana para la gestión sustentable del agua, la que estará integrada por usuarios y especialistas. En las materias que impliquen competencias del Congreso se deberá adecuar la totalidad del orden jurídico a más tardar el 31 de diciembre de 2020.

VI. LAS CARACTERÍSTICAS E INSUFICIENCIAS DE LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO DE 5 DE FEBRERO DE 2017.

La Constitución de la Ciudad de México es un ordenamiento que algunos han alabado por su progresismo y otros hemos criticado por sus insuficiencias. Es inevitable indicar que es una norma de cierre o conclusión del Pacto por México –acuerdo político no democrático ni transparente-. El Pacto por México, firmado el 2 de diciembre de 2012, entre el PRI, PAN, PRD y Presidencia de la República, es un documento político que contiene 95 acuerdos para reformar la Constitución de la República y las Leyes –las reformas estructurales del actual gobierno-. Uno de esos acuerdos consistió en convenir una reforma política de carácter constitucional para la Ciudad de México⁶⁰.

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

Durante 2015, el PRD y el gobierno capitalino, aceptaron las anteriores exigencias del PRI y del PAN y, se aprobó y publicó el 29 de enero de 2016 la reforma constitucional al ordenamiento de la República, que implicó la modificación de 52 artículos

⁶⁰ El compromiso 91 del Pacto por México textualmente señala: “Impulsaremos el nombre oficial de la Ciudad de México que es la capital de la República. Se dotará de una Constitución propia al Distrito Federal; se revisarán las facultades del Jefe de Gobierno y de la Asamblea Legislativa del DF; en el orden de gobierno delegacional o equivalente se impulsará la elección de gobiernos de colegiados con representación plural, semejante a los ayuntamientos, acorde a la presencia de las fuerzas políticas en cada demarcación; y se definirá un esquema del Distrito Federal que considere su carácter de capital de la República”.

constitucionales, a cambio de que en los artículos transitorios de la reforma –el séptimo fundamentalmente- se determinara que sólo 60 de los 100 diputados serían electos y, que los 40 restantes serían designados. Seis serían propuestos por el Presidente de la República, seis por el Jefe de Gobierno, 14 Senadores y 14 Diputados federales en representación a la fuerza de los partidos en cada Cámaras, -los que compatibilizarían sus funciones, en contra fundamentalmente del artículo 125 constitucional- con las de diputado constituyente⁶¹.

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

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

La composición resultante de la Asamblea Constituyente, la escasa participación ciudadana en la jornada electoral –de aproximadamente el 28.5% de los inscritos en el listado nominal de electores-, la poca difusión pública de los trabajos de la Asamblea Constituyente, y la negativa a celebrar un referéndum sobre el texto aprobado por la

⁶¹ El constituyente Javier Quijano Baz promovió juicio de amparo indirecto el 5 de octubre de 2016 en contra de la integración de la Asamblea Constituyente por violación al artículo 125 de la Constitución. El amparo fue turando al Juzgado Quinto de Distrito en Materia Administrativa, y se integró el expediente 1670/2016. El amparo se declaró improcedente con fundamento en el artículo 61, fracción XXIII de la Ley de Amparo y se desechó.

Asamblea Constituyente, son factores que deslegitimaron a la Asamblea Constituyente y a la Constitución elaborada por ésta. Es verdad que se logró que los ciudadanos realizaran propuestas al texto del Jefe de Gobierno. Las propuestas ciudadanas y las de los propios diputados no tuvieron trascendencia pública. Los medios de comunicación que cubrían la fuente de la Asamblea Constituyente, generalmente destacaban lo anecdótico por encima de lo importante. Los contenidos del proyecto del Jefe de Gobierno y las iniciativas ciudadanas y de los diputados fueron desconocidas y jamás problematizadas masiva y seriamente por los habitantes de la Ciudad.

En contra de la Constitución de la Ciudad se presentaron siete medios de impugnación constitucional que fueron formulados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por las siguientes autoridades y partidos: Consejería Jurídica de la Presidencia, la Procuraduría General de la República, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Senado de la República, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y los partidos Morena y Nueva Alianza –además de formularse algunos amparos en contra de ella-. Las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales aludieron a la posible inconstitucionalidad de numerosos preceptos de la Constitución de la Ciudad –aproximadamente 40 de los 71 preceptos-. Los medios de impugnación en términos generales reclamaron: el sistema constitucional y convencional de derechos humanos, el derecho de asociación, de identidad, no discriminación e igualdad, libertad religiosa, y secreto profesional. Se sostiene que la Constitución de la Ciudad invade las competencias del Congreso de la Unión para legislar sobre procuración de justicia, justicia para adolescentes, ejecución de sanciones, aguas nacionales, salubridad, trabajo y política exterior. También se planteó la invalidez de la revocación de mandato, los requisitos que contempla la Constitución de la Ciudad para anular una elección local, el parlamento metropolitano, el consejo de la judicatura y las alcaldías. Como se puede apreciar, se reclamaron fundamentalmente infracciones a las competencias federales. Fue evidente, que casi todos los argumentos de las impugnaciones son para someter y reducir aún más los alcances de la Constitución de la Ciudad, para defender el status quo jurídico prevaleciente en el país basado en una fuerte centralización y un desprecio por el federalismo, y para que a ninguna entidad de la República se le vaya ocurrir aprobar reformas constitucionales o Constituciones con características vanguardistas.

Se trata de vías de inconstitucionalidad que buscan comprimir más la “camisa de fuerza” que ya había establecido la reforma constitucional de 29 de enero de 2016 en el artículo 122 de la Constitución de la República⁶².

Encuentro como características de la Constitución de la Ciudad a las siguientes: 1) Se incorporaron elementos neoliberales al texto que no pueden ni deben soslayarse⁶³; 2) Se dejaron de maximizar los derechos fundamentales; 3) La democracia directa y participativa previstas no son totalmente accesibles a los ciudadanos; 4) El control del poder público no fue incrementado; 5) Se reprodujo a nivel local, sin grandes innovaciones, el sistema nacional anticorrupción; 6) Técnicamente se descuidó el apartado de la distribución de competencias en el nivel horizontal y vertical; 7) El poder judicial de la Ciudad, salvo algunos cambios en su cúspide, seguirá sin tener legitimidad democrática de origen; 8) Los órganos constitucionales autónomos estarán controlados por los partidos políticos mayoritarios en el Congreso Local; 9) Se reconoció a los pueblos indígenas pero sus derechos no se expandieron en materia de consulta vinculante y establecimiento de un cuarto nivel de gobierno; y, 10) El desarrollo urbano y territorial de la Ciudad seguirá grandemente influido por poderes fácticos.

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

Los derechos humanos es un título amplio en la Constitución –el segundo-. Se reconocieron derechos que son importantes para las personas como el derecho al

⁶² La Jornada, 11 de marzo de 2017, p. 21 y, Reforma, 11 de marzo de 2017, página principal.

⁶³ Sobre el alcance y significado del neoliberalismo ver: HARVEY, David, Breve historia del neoliberalismo, Madrid, Akal, 2007.

mínimo vital, el derecho a la vida y a la muerte digna, derechos a los cuidados, a la salud sexual y reproductiva, se amplió el derecho a la educación pública, se reconoció el derecho a la ciencia y tecnología, el derecho a un gobierno honesto, entre otros. Sin embargo, la Asamblea Constituyente no quiso reconocer el derecho a la renta básica, no aceptó el derecho de la mujer a decidir, no se reconoció la obligación de los poderes fácticos para garantizar los derechos humanos, no se reconocieron los derechos a la resistencia y a la desobediencia civil, no se aceptó el derecho a la ciudadanía universal, el derecho a votar a partir de los 16 años, el derecho de los procesados a votar y ser votados, y sobre todo, se condicionó la garantía de los derechos –fundamentalmente en el caso de los derechos sociales- a las posibilidades presupuestales de la Ciudad.

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

Las facultades de control del Congreso local al Jefe de Gobierno y de los Concejos en las alcaldías son limitadísimas⁶⁴. La administración pública de la Ciudad, regulada en un solo precepto de la Constitución, tiene un margen de libertad asombroso para ejercer el presupuesto. Los controles de constitucionalidad no cuentan con un tribunal independiente que sea plenamente garante de los derechos humanos y de los principios democráticos. De acuerdo a la Constitución, es una Sala Constitucional, cuyos titulares serán designados por los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, la que se encargará de conocer los recursos para proteger y restituir derechos humanos, para

⁶⁴ MORA-DONATTO, Cecilia, Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada, México, Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados. LIX Legislatura, 2006, p. 8.

conocer de acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y acciones constitucionales por omisión legislativa.

Los defectos del sistema nacional anticorrupción se reprodujeron en la Constitución de la Ciudad⁶⁵. La corrupción se origina por el débil o inexistente control al poder formal y fáctico, y por la ausencia de participación ciudadana en la vigilancia y supervisión de las auditorías. Los mecanismos anticorrupción, según la Constitución de la Ciudad, estarán coordinados y dirigidos por funcionarios públicos nombrados por los vigilados –los partidos mayoritarios en el Congreso local- y no por los ciudadanos. La corrupción debe combatirse fundamentalmente con los mecanismos de democracia participativa, deliberativa y directa para que las principales decisiones administrativas de las autoridades de la Ciudad se tomen mediante consulta previa, obligatoria y vinculante con los ciudadanos. La Constitución no protege los derechos laborales, políticos y cívicos de quienes denuncien actos de corrupción en el servicio público, el sector social y las empresas privadas. Las normas sobre austeridad son del todo incompletas, se establecieron en el artículo 36 transitorio de la Constitución local. No se previó que los indicadores del desempeño debieran, en caso de ser violados, implicar el delito de traición al mandato por parte de los servidores públicos electos. A los contratistas, concesionarios, permisionarios, personas físicas, accionistas y/o directivos de empresas, no se les prohíbe donar recursos en efectivo o en especie a las precampañas y campañas. Los contratistas o concesionarios que donaran a las campañas no deberían participar durante 15 años en las licitaciones, contratos u obras públicas. La Constitución no señaló que los delitos de corrupción son imprescriptibles. Tampoco se obligó expresamente a los particulares que ejerzan o administren recursos públicos o, reciban contratos, concesiones, permisos y autorizaciones para que publiquen sus declaraciones patrimoniales, de interés y fiscales. La Constitución no prohíbe las asociaciones público-privadas por ser mecanismos de endeudamiento encubierto y de generación corrupción.

⁶⁵ PAHUAMBA ROSAS, Baltazar, El derecho humano a la rendición de cuentas objetiva y uso debido de los recursos públicos, México, ESPRESS, 2016.

La fiscalización del Presupuesto no corresponde a los ciudadanos en estrecha coordinación con la Auditoría Superior de la Ciudad.

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

Respecto al poder judicial local, se reformularon los procedimientos de designación de magistrados para no darle poder a los ciudadanos en la elección de los titulares del poder judicial local –seguirán careciendo de legitimidad democrática de origen, en contra del artículo 39 de la Constitución de la República, a pesar de ser un poder público-. Sin embargo, dados los excesos del anterior presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, se determinó que los presidentes de esa instancia no podrían durar en el encargo más de un año sin posibilidad de reelección, y se indicó que el Presidente del Tribunal no puede presidir el Consejo de la Judicatura Local⁶⁶. La Constitución no orientó al poder judicial local al control ciudadano, a la transparencia ni a la rendición de cuentas.

Los titulares de los órganos constitucionales autónomos no serán electos por los ciudadanos y serán designados por mayoría calificada del Congreso Local a propuesta de consejos ciudadanos. Es decir, no tendrán la debida independencia para servir de contrapeso a las instituciones de la Ciudad, fundamentalmente al Jefe de Gobierno y al

⁶⁶ En contra de estas tibias reformas, el Pleno de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad -71 de los 76 magistrados presentes- decidió promover controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para invalidar los artículos 35 y 37 de la Constitución de la Ciudad. El 35 alude a la integración del Consejo de la Judicatura y a que éste no será presidido por el Presidente del Tribunal – el que durará en el encargo de presidente del Tribunal por un año y no podrá reelegirse- y, que el citado Consejo de la Judicatura sólo estará integrado por tres miembros judiciales de los 7 que lo integran -esta última porción ya fue invalidada por la Suprema Corte-. El artículo 37 señala la composición y funciones del Consejo Judicial Ciudadano. Los magistrados argumentan que el esquema del Consejo de la Judicatura de la Ciudad no es compatible con el previsto en la Constitución de la República.

Congreso Local. Los órganos constitucionales autónomos de la Ciudad continuarán partidocratizados y, sin esperanza de que cumplan plenamente los fines que la Constitución les ha determinado.

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

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

VII. LOS ARGUMENTOS JURÍDICOS DE LOS IMPUGNADORES DE LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

Una vez que la Constitución de la Ciudad fue publicada el 5 de febrero de 2017, se presentaron en tiempo y en forma cuatro acciones de inconstitucionalidad -15/17, 16/17, 18/17 y 19/17, así como tres controversias constitucionales -81/2017, 83/2017 y 97/2017-⁶⁷, además de algunos juicios de amparo promovidos por gobernados que no analizaremos aquí, pero que cuestionan la ampliación de los derechos humanos en la Ciudad. Las impugnaciones constitucionales desde nuestro punto de vista no se promovieron para acrecentar derechos humanos o para democratizar a las instituciones de la Ciudad, sino para reducir y empobrecer sus contenidos.

El contenido de las impugnaciones versó sobre diversos temas. Los electorales que fueron resueltas antes del inicio del proceso electoral de 2018 -17 de agosto de 2017- y que implicaron la invalidez de porciones normativas relacionadas con las causales de nulidad electoral y con la reelección de legisladores locales, que en la Constitución se había previsto para sólo un mandato adicional. Posteriormente, a partir del 20 de agosto de 2018 la Suprema Corte de la Nación hasta el 6 de septiembre de ese año la Suprema Corte inició la revisión de todas las impugnaciones. Entre otros temas, reconoció la validez constitucional y convencional de la regulación en materia de: uso medicinal de la cannabis, derechos sexuales y reproductivos, muerte digna, justicia cívica, derechos de los migrantes, celebración de acuerdos interinstitucionales a la luz de la Ley sobre

⁶⁷ El día 17 de agosto de 2017, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la acción de inconstitucionalidad 15/2007 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, promovidas por los partidos políticos MORENA, Nueva Alianza, Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La resolución se ocupó estrictamente de los asuntos electorales. Se invalidaron las causales adicionales de nulidad que la Constitución de la Ciudad había añadido en su texto porque no se señaló que esas causas tenían que ser determinantes, graves y dolosas. También se invalidó la porción normativa que restringía los mandatos de los diputados locales a dos, permitiendo con ello la Corte, que pueda haber cuatro mandatos para los legisladores locales.

Celebración de Tratados, derecho humano al agua, patrimonio de la ciudad con excepción de los bienes arqueológicos y paleontológicos, ciencia y tecnología, derecho al trabajo con excepción de la democracia sindical, procedimiento penal, revocación de mandato, defensoría pública, Fiscalía General de la Ciudad, parlamento metropolitano, recursos federales a las alcaldías, derecho a la identidad, libertad de culto, secreto profesional de los periodistas, derecho de asociación, libertad en la conformación de las estructuras familiares, facultad de la Comisión de Derechos Humanos para conocer de violaciones graves a los derechos humanos, control de constitucionalidad local, control abstracto de constitucionalidad local, y acciones de protección de derechos.

Los principales argumentos de las impugnaciones a la Constitución de la Ciudad de México los podemos concentrar en los siguientes once puntos:

1. La Constitución de la Ciudad no puede contar con un título sobre derechos humanos. Su vocación es esencialmente orgánica y no dogmática.
2. Son inválidos los preceptos de la Constitución de la Ciudad que contemplan un parámetro de regularidad constitucional local.
3. El parámetro de regularidad constitucional ya está previsto en el artículo 1 de la Constitución de la República.
4. Son inválidos los preceptos de la Constitución de la Ciudad que regulan las instituciones y los medios procesales de control constitucional local.
5. La Constitución de la Ciudad vulnera derechos humanos porque amplía, y en algunos casos limita los contenidos de los derechos humanos reconocidos en la Constitución de la República.
6. El reconocimiento de la revocación de mandato es inconstitucional porque no está previsto en la Constitución.
7. La supresión de las facultades administrativas del Tribunal Superior de Justicia y la concesión en exclusiva de ellas al Consejo de la Judicatura local es inconstitucional. Se vulnera el autogobierno judicial.
8. Se incorporan inconstitucionalmente órganos constitucionales autónomos que no están previstos en la Constitución de la República.

9. Se confieren a la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad competencias para conocer de faltas graves a los derechos humanos que son facultad, desde el punto de vista de la Procuraduría General de la República, exclusivamente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

10. La Constitución de la Ciudad es integralmente inválida porque se vulneraron al aprobarla los procedimientos parlamentarios que la Asamblea Constituyente se dio.

11. En la mayor parte de los conceptos de invalidez se sostiene que se invaden profusamente competencias de los poderes federales, especialmente las atribuciones legislativas del Congreso de la Unión.

De las impugnaciones planteadas la más importante fue la de la Procuraduría General de la República que expresó 39 conceptos de invalidez. Durante la deliberación de las acciones de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la validez constitucional y convencional de la mayor parte de los preceptos de la Constitución local. Uno de los aspectos más relevantes de la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene relación con el reconocimiento de los derechos humanos previstos en las Constituciones Locales como parte integrante del bloque y parámetro de regularidad constitucional, el que puede ser esgrimido en el territorio de la entidad federativa correspondiente.

Como se sabe, el bloque es una categoría vinculada a los contenidos y extensión de un sistema constitucional y convencional. Se puede decir que el bloque está integrado por todos los derechos fundamentales de fuente constitucional y convencional; por las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos aunque el Estado mexicano no haya sido parte; por el “soft law” de los derechos humanos, por ejemplo observaciones y resoluciones de los Comités de la Organización de las Naciones Unidas y del sistema interamericano de derechos humanos; por la jurisprudencia constitucional nacional; por disposiciones legales y reglamentarias del ordenamiento nacional, incluyendo al local, que maximizan derechos humanos. Es decir, el bloque se compone por todo el sistema de fuentes de un sistema jurídico, incluyendo: el conjunto de valores y principios que subyacen al sistema constitucional; el contexto que se compone con el

cúmulo de praxis, convenciones y costumbres enraizadas en la conciencia social; por los valores culturales en los que se asienta el sistema constitucional; y, por el valor de la dignidad humana.

En cambio, el parámetro de constitucionalidad y convencionalidad es un concepto adjetivo, de carácter procesal que permite a jueces y a autoridades en general, determinar cuándo una norma o un acto –acción u omisión- de autoridad, es constitucional y convencional. Es decir, son los criterios procesales para realizar un enjuiciamiento de constitucionalidad y convencionalidad, en donde por ejemplo, una norma de menor jerarquía puede derrotar a la de mayor jerarquía si la de menor jerarquía optimiza de manera más amplia los derechos humanos o, en donde el concepto de validez formal – que la autoridad siga el procedimiento previamente establecido- puede quedar derrotado por una validez material o sustantiva que amplíe el nivel de protección de los derechos⁶⁸.

El derecho internacional de los derechos humanos puede ir mucho más allá de los textos constitucionales nacionales y por tanto debe prevalecer sobre el derecho interno. Igualmente, los derechos humanos reconocidos en las Constituciones locales pueden ampliar, optimizar los derechos humanos más allá de lo contemplado expresamente en la Constitución General pero en consonancia con ella, de acuerdo al artículo 1 de la Constitución. Ese alcance mayor en los derechos humanos debe preferirse siempre, aunque la Constitución de la República establezca una limitación –lo anterior lo señalamos respecto a los criterios sustentados por la SCJN en la contradicción de tesis 293/2011-. Argumentar en contra de este punto de vista equivale desde mi perspectiva a desconocer el carácter pro homine de los derechos. Cuando el párrafo primero del artículo 1 de la Constitución de la República alude a que la prevalencia de los tratados e instrumentos internacionales se da siempre y cuando la Constitución no los restrinja o suspenda, deben entenderse en sentido estricto esas expresiones jurídicas, tal como lo

⁶⁸ ASTUDILLO, César, El bloque y parámetro de constitucionalidad y convencionalidad en México, México, Tirant lo Blanch, 2014, p. 147.

expuso el Ministro Cossío Díaz, cuando señaló que no cualquier limitación en los derechos que establezca la Constitución debe considerarse restricción o suspensión. Desde nuestro punto de vista, esos términos deben quedar reservados, y nada más para los supuestos de suspensión de garantías contemplados en el artículo 29 de la Constitución de la República⁶⁹.

De ahí que en la Constitución de la Ciudad se había reconocido que los tratados e instrumentos internacionales forman parte del parámetro de regularidad constitucional cuando esas normas y principios maximizan los derechos humanos, lo que la mayoría del Pleno de la Corte modificó al resolver los conceptos de invalidez relativos.

El artículo 4, apartado A, numeral 6 de la Constitución de la Ciudad de México reconoció a la Constitución Federal como parámetro para juzgar la constitucionalidad local. Además, el artículo 73 de la Constitución Federal no le otorga exclusividad al Congreso de la Unión o al Constituyente Permanente en el artículo 135 para establecer ese parámetro. La propia Constitución Federal establece la competencia de todas las autoridades del país, en todos los órdenes de gobierno, para establecer ese parámetro, siempre y cuando no se contravengan las disposiciones del Pacto Federal, tal como está previsto en los artículos 1, 40, 41, 122 apartado A, fracción I, segundo párrafo, 124 y 133 de la Constitución de la República. En el artículo 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se prevé que en los Estados Federales, las autoridades de las entidades que conforman al Estado deben establecer disposiciones para el cumplimiento de los derechos previstos en la Convención y en los instrumentos que de ella se derivan, de acuerdo con la cláusula federal. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ya había reconocido las competencias de las Constituciones locales para establecer Tribunales Constitucionales locales –acción de inconstitucionalidad 8/2010- que deben juzgar la constitucionalidad y convencionalidad de disposiciones y actos jurídicos locales.

⁶⁹ COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “Intervención”, sesión pública ordinaria de jueves 29 de agosto de 2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Contradicción de tesis 293/2011.

El temor que se expuso por los impugnadores de la Constitución de la Ciudad, de que podrían existir a lo largo del país parámetros de regularidad discrepantes, y que en algunas entidades se protejan y garanticen los derechos humanos en mayor medida que en otras, sostengo que es incorrecto. Bastaría con que la Suprema Corte de Justicia de la Nación -situación que no ocurrió en su resolución- reconociera como parte del parámetro de constitucionalidad nacional a todos los derechos humanos reconocidos en las Constituciones locales, siempre y cuando esos derechos se interpretaran pro persona y progresivamente, y no contravinieran en los términos que aquí hemos reseñado, las estipulaciones del Pacto Federal. Así por ejemplo, si en Yucatán la Constitución de ese Estado se reconociera un derecho humano que la Constitución de la Ciudad de México no reconoce, cualquier persona de esta Ciudad podría invocarlo a su favor aunque se encontrare reconocido en la Constitución de Yucatán y no en la Constitución de la Ciudad de México –si para los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de una entidad federativa se da crédito en las otras (artículo 121 de la Constitución de la República), por mayoría de razón, en materia de derechos humanos se deben reconocer como propios los contemplados en otras constituciones locales-. De esta manera, con el concurso de las autoridades de las entidades federativas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante interpretación conforme, podría armonizar en todo el país el parámetro de regularidad constitucional nacional integrado por los derechos humanos que la Constitución Federal y cada Constitución local reconoce.

También fue importante que la Suprema Corte asumirá las facultades de configuración constitucional y local de las entidades federativas. Las Constituciones de las entidades federativas son diversas, unas son producto de procedimientos derivados de una Constitución originaria local y, otras son las Constituciones locales originarias. El caso de la Constitución de la Ciudad de México hablamos de una Constitución que no dependió de procedimientos previos establecidos en una Constitución local anterior, derivó como se explicó de un pacto político nacional –el Pacto por México- y de una reforma a la Constitución federal. Sin embargo, en un sentido material sí es originaria

porque reconoce derechos, fines y principios compatibles con el desarrollo, aspiraciones y futuro de la sociedad que habita el territorio local⁷⁰.

Las Constituciones locales, cierto, tienen una autonomía limitada porque dependen de las decisiones políticas fundamentales previstas en el Pacto Federal. Ello, sin embargo, no significa que sean simples repeticiones y copias de la Constitución Federal o, que carezcan de catálogo de derechos humanos, de mecanismos de control de constitucionalidad local o, de parámetros para juzgar la constitucionalidad local. Una Constitución para que lo sea, y eso nos lo enseñaron los revolucionarios franceses, debe contar al menos con dos elementos: derechos humanos y división de poderes –la parte dogmática y parte orgánica-⁷¹.

Entre los preceptos más importantes invalidados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, exponemos los siguientes ocho temas⁷²:

⁷⁰ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, Poder constituyente, Constitución y cambio democrático, México, IIDH, UBIJUS, Centro de Estudios de Actualización en Derecho, 2015, pp. 19-32. VANOSSI, Jorge Reinaldo, Estudios de teoría constitucional, México, UNAM, 2002, p. 241. ELSTER, Jon, Ulises desatado. Estudios sobre racionalidad, precompromiso y restricciones, Barcelona, Gedisa, 2002. WISE, John, A Vindication for the Government of the New England Churches. A Drawn from Antiquity; the Light of Nature; Holy Scripture; its Noble Nature; and from the Dignity divine Providence has put upon it, Boston, 1717. SIEYÉS, Emmanuel, ¿Qué es el Tercer Estado?, Madrid, Alianza Editorial, 1994. ZAGREBELSKY, Gustavo, “Storia e Costituzione”, en Il Futuro della Costituzione, Torino, Einaudi, 1996, p. 42. VEGA, Pedro de, La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 99 y 100. GOMES CANOTILHO, J. J, Direito constitucional e teoria da Constituicao, Coimbra, Almedina, 1998, pp. 71 y 72. HÄBERLE, Peter, El Estado Constitucional, México, UNAM, 2001, pp. 129-139; BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang, Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia, Madrid, Trotta, 2000, pp. 159-180. También ver: ESTÉVEZ ARAUJO, José Antonio, La Constitución como proceso y la desobediencia civil, Madrid, Trotta, 1994, pp. 41-89.

⁷¹ Declaración Universal de los Derechos del Hombre y Ciudadano de 1789. Artículo 16: “Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución”.

⁷² Se invalidaron las siguientes porciones normativas: 1) Artículo 4 apartado A, numerales 1, en la porción normativa “Los derechos humanos en su conjunto, conforman

Primero. El artículo 32, apartado C, numeral 1, inciso m) de la Constitución de la Ciudad facultaba al titular del ejecutivo local para fijar los tabuladores de las remuneraciones de los servidores públicos de las alcaldías, no obstante, dicha atribución es propia de la Legislatura local, por tanto se sostuvo se contraviene el artículo 122, apartado A, fracción VI, inciso c) párrafo cuarto de la Constitución de la República. La Suprema Corte de Justicia de la Nación realizó una **argumentación semántica y sistemática en sentido estricto**.

Desde mi punto de vista la Suprema Corte de Justicia de la Nación incurre en la **falacia de olvido de alternativas o de información** porque en su argumentación no toma en consideración los contenidos previstos en la fracción V, apartado A del artículo 122 de la Constitución Federal. De haber estimado esas normas, así como otros preceptos de la Constitución de la República, por ejemplo, el artículo 126 o, el artículo 29 apartado D, incisos f) y g) de la Constitución de la Ciudad, hubiese llegado a otras conclusiones diversas a las que expone.

el parámetro de regularidad constitucional local” y el 6, en las porciones normativas “y convencionalidad”, “la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los derechos humanos reconocidos en tratados y jurisprudencia internacionales en”, así como “y las leyes que de ella emanen”; 2) artículo 11 apartado L, párrafo segundo; 3) artículo 18, apartado A, numeral 3, párrafo primero, en las porciones normativas “arqueológicos” así como “y paleontológicos”; 4) artículo 32 apartado C numeral 1 inciso m); 5) artículo 33, numeral 1, en la porción normativa “Se contemplarán ajustes razonables a petición del ciudadano”; 6) artículo 35, apartado E, numeral 2, párrafo primero, en la porción normativa “de los cuales tres deberán contar con carrera judicial”; 7) artículo 36, apartado B, numeral 4; 8) artículo 44, apartados A numeral 3 en la porción normativa “La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial” y apartado B numeral 1 incisos a), del c) al h) y o); 9) artículo 45 apartado B; 10) artículo 48, numeral 4 inciso e); y, 11) artículo 69 numeral 1. Diario Oficial de la Federación de 11 de septiembre de 2018. Puntos resolutive de la sentencia emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión celebrada el 6 de septiembre de dos mil dieciocho, al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017.

La facultad invalidada tenía que interpretarse desde mi punto de vista sistemáticamente con las normas presupuestales locales y federales, fundamentalmente con el artículo 122, apartado A, fracción VI, inciso c), párrafo cuarto de la Constitución de la República. El ejecutivo local emite anualmente los tabuladores de sueldos para que sean considerados en el presupuesto de egresos, que es aprobado por el Congreso local al tenor de lo que dispone el inciso g) del apartado D del artículo 29 de la Constitución de la Ciudad. Carecería de sentido emitir tabuladores de sueldos si éstos no son contemplados en el presupuesto de egresos porque de acuerdo al artículo 126 de la Constitución de la República no puede hacerse pago alguno que no esté previsto en el presupuesto o en ley posterior y, tampoco se podrían cumplir las previsiones del artículo 127 de la Constitución de la República en materia de remuneraciones de las personas servidoras públicas, si no se aprueban por el Congreso Local. Por tanto, el artículo 32, apartado C, numeral 1, inciso m) de la Constitución local que señala que corresponde al Jefe de Gobierno emitir anualmente los tabuladores de sueldos de las personas servidoras públicos del Gobierno de la Ciudad de México, tenía dos finalidades: 1) incorporar esos tabuladores de sueldos en el proyecto de presupuesto de egresos de la Ciudad, mismo que se envía a consideración del Congreso local para su aprobación; y, 2) hacer públicos esos tabuladores como indica la fracción V del artículo 127 de la Constitución de la República.

Respecto a las alcaldías, se debe tomar en cuenta que: 1) La hacienda pública de la Ciudad se organiza conforme a criterios de unidad presupuestaria y financiera; 2) que la administración pública de la Ciudad es unitaria; y, 3) que las alcaldías de la Ciudad tienen desgraciadamente un régimen hacendario específico, que no es equivalente en esta materia a la de los municipios. Por lo que el Jefe de Gobierno, prepara y emite los tabuladores de sueldos de todos los servidores públicos de la Ciudad, incluyendo los de las alcaldías, para posteriormente enviarlos al Congreso Local a fin de que el poder legislativo los apruebe.

Segundo. La Suprema Corte adujo que el artículo 35, apartado E de la Constitución de la Ciudad preveía que el Consejo de la Judicatura se integrara de siete consejeras o

consejeros, de los cuales únicamente tres contarían con carrera judicial. Señaló que ello implicaba una transgresión al principio de autonomía judicial, en contravención al artículo 122, apartado A, fracción IV, en relación con el dispositivo 17, párrafo segundo, ambos de la Constitución de la República, además de los artículos 7, 8 y 25 del Pacto de San José y artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La Corte desarrolló una **argumentación sistemática en sentido estricto, y también, teleológica o finalista**, porque señala que el fin de sus razones es defender la autonomía judicial.

Desde mi punto de vista la Suprema Corte de Justicia de la Nación incurrió en la **falacia del equívoco** porque la autonomía e independencia judicial a la que se refiere la fracción IV del apartado A, del artículo 122 de la Constitución de la República, es sobre las funciones propias de la actividad judicial que son jurisdiccionales, no sobre facultades administrativas, que son las que desarrolla el Consejo de la Judicatura.

La argumentación de la Corte es incorrecta porque en ninguna de las disposiciones invocadas se preceptúa cómo debe integrarse el Consejo de la Judicatura local. Las normas mencionadas lo que señalan es que se garantice la independencia de los jueces y magistrados en la integración del Poder Judicial local.

La razón de reducir en la Constitución de la Ciudad la presencia judicial en el Consejo de la Judicatura –de cuatro integrantes a tres- obedeció en la Asamblea Constituyente al gremialismo imperante en poder judicial local. El Consejo de la Judicatura es un contrapeso administrativo al poder judicial local para que éste desempeñe exclusivamente sus funciones jurisdiccionales con plena independencia.

No es verdad que el Consejo Judicial Ciudadano vaya a tener una injerencia indebida en el Consejo de la Judicatura porque según el artículo 37 numeral 2 de la Constitución de la Ciudad de México, concluida su función –designar a los Consejeros de la Judicatura- finaliza su mandato. El nombramiento de los once integrantes del Consejo Judicial Ciudadano no es por tiempo determinado, es un nombramiento honorario, que termina

al designar a los Consejeros de la Judicatura. Se eligen por mayoría calificada de las dos terceras partes del Congreso local mediante convocatoria pública a propuesta de instituciones académicas, civiles y sociales. No existe posibilidad de transgresión al principio de división de poderes, a la autonomía e independencia judiciales.

Tercero. La Suprema Corte de Justicia de la Nación razonó que el artículo 44, apartados A, numeral 3 y B, numeral 1, incisos a), c), d), e), f), g), h) y o), de la Constitución de la Ciudad invaden las competencias del Congreso de la Unión para legislar en materia procedimental penal –legislación única- que prevé el artículo 73, fracción XXI, inciso c) de la Constitución de la República. **Se emplearon argumentos semánticos, sistemáticos en sentido estricto, y psicológicos.**

Pensamos que la Corte incurrió en la **falacia non sequitur**, dado que los preceptos a que se refiere de la Constitución de la Ciudad de México, jamás le dan facultades expresas al Congreso local para legislar en la materia de procedimientos penales – artículo 29, apartado D, inciso a) de la Constitución local-. El artículo 44, apartado A, numeral 3 de la Constitución de la Ciudad que alude a la posibilidad del ejercicio de la acción penal por parte de los particulares reenvía a la ley la de materia para que se regule ese supuesto. Los incisos del apartado B numeral 1 de ese precepto de la Constitución de la Ciudad, y que menciona la Corte, son las competencias de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad, misma que deberá actuar en el marco de la Constitución de la República, de las leyes generales, de las normas de la Constitución de la Ciudad de México, así como de las leyes que sean competencia del Congreso local.

Las previsiones de la Constitución de la Ciudad no violentan las competencias del Congreso de la Unión. Además señalamos que: 1) No existe colisión entre normas, sean reglas o principios, entre la Constitución de la Ciudad, la Constitución de la República y el Código Nacional de Procedimientos Penales, y que en todo caso, puede existir entre las normas implicadas armonización pro persona; 2) El artículo 44 apartado A numeral 3 de la Constitución de la Ciudad es compatible con las normas que ha expedido el Congreso de la Unión en la materia; 3) Del contenido de las disposiciones relacionadas

no existe antinomia o colisión expresa ni implícita –nunca se prueba en dónde existe la antinomia-; y, 4) No se colapsan, frustran o dificultan los fines del Código Nacional de Procedimientos Penales por reconocer el derecho humano de los particulares a ejercitar la acción penal en los términos de la ley, sino que en la Constitución de la Ciudad los fines institucionales en el ámbito de la acción penal son coincidentes en sus propósitos con los fines del Código Nacional de Procedimientos Penales. Además, no debe perderse de vista en el caso concreto, que el artículo 44 apartado B de la Constitución de la Ciudad establece las competencias, y no los procedimientos de una institución de procuración de justicia local.

Cuarto. La Suprema Corte manifestó que el artículo 45, apartado B, numerales 1 al 6 de la Constitución de la Ciudad, invade las competencias del Congreso de la Unión para legislar en materia de ejecución de penas, en contravención a los artículos 73, fracción XXI inciso c), en relación con los artículos 16, primer párrafo y 18, párrafo segundo de la Constitución de la República. **Se trata de una argumentación semántica restringida, de autoridad, psicológica y sistemática en sentido estricto.**

La **falacia** en la que incurre la Corte es de **falta de razones** porque la Constitución de la Ciudad reconoce y amplía derechos humanos e instituciones de garantía. Su fin no es ir en contra de la legislación única en materia de ejecución de penas –la Ley Nacional de Ejecución Penal-. Además, los conflictos de competencia deben interpretarse a través del principio de proporcionalidad y no de manera mecánica, como si se tratara de reglas. Por su parte, el artículo 11 apartado L segundo párrafo de la Constitución de la Ciudad indica que la reinserción social no concluye cuando la persona abandona la prisión, compurga una pena o cumple la sanción, sino que su satisfacción requiere que las personas recobren un sentido de vida digno una vez que hayan cumplido con las sanciones impuestas y el artículo 45 apartado B numeral 3 de la Constitución de la Ciudad considera a la reinserción social dentro del sistema de ejecución penal. La resolución en la acción de inconstitucionalidad 24/2012 y la del amparo en revisión 1003/2015, indican que la reinserción social implica que las personas privadas de su

libertad recobren un sentido de vida digno y no sean caracterizados como degenerados, desadaptados o enfermos.

La Corte estima equivocadamente que la Constitución de la Ciudad se encontraba impedida para reconocer los derechos humanos a la reinserción social por corresponder esa facultad al Congreso de la Unión. Nosotros señalamos que no es correcto el razonamiento porque los derechos humanos a la reinserción social, que sí son competencia de la Asamblea Constituyente de la Ciudad, quedaron comprendidos entre los derechos humanos a la inclusión social, dentro de la categoría “a rúbrica” de Ciudad incluyente, por lo que la reinserción social en la Constitución de la Ciudad tiene dos dimensiones: 1) Como derecho humano de inclusión social a una vida digna una vez compurgada la sanción –al abandonar el centro penitenciario-, y 2) Dentro del esquema de derechos, principios y garantías correspondientes a la ejecución de penas al interior de los centros penitenciarios.

El alcance de la reinserción social como derecho humano es progresivo y amplía la concepción tradicional o hasta ahora entendida de la reinserción social, dado que en el artículo 11 apartado L párrafo segundo de la Constitución de la Ciudad, la reinserción social no concluye cuando la persona abandona la prisión, compurga una pena o cumple la sanción, sino que su satisfacción requiere que las personas recobren un sentido de vida digno, fuera de la prisión, una vez que hayan cumplido con las sanciones impuestas. En cambio, en el artículo 45 apartado B de la Constitución de la Ciudad, se alude sobre todo a derechos y garantías institucionales para la ejecución penal, las que no se oponen a los principios rectores de la Ley Nacional de Ejecución Penal, sino que coinciden con ellos e incorporan otros para satisfacer los propósitos de la ejecución penal.

Es reprochable que la Corte no haya desarrollado un juicio de proporcionalidad y razonabilidad sobre el principio de competencia. No aceptamos la aplicación mecanicista del principio de competencia. Nosotros consideramos que no existe invasión de atribuciones al Congreso de la Unión por las siguientes razones: 1) La Constitución de la Ciudad amplía derechos humanos y principios en la materia; 2) No ordena a su Congreso

local a legislar en la materia; 3) No existe colisión entre normas, sean reglas o principios, entre la Constitución de la Ciudad, la Constitución de la República y la Ley Nacional de Ejecución Penal, y que en todo caso puede existir entre las normas implicadas posibilidad de armonización pro persona; 4) El artículo 11 apartado L párrafo segundo de la Constitución de la Ciudad, reconoce y amplía derechos humanos a la reinserción social cuando establece que ésta se extiende más allá de la prisión o de la compurgación de la pena, y se satisface cuando la persona adquiere un sentido de vida digno fuera de la prisión; 5) Del contenido de las disposiciones relacionadas no existe antinomia o colisión expresa ni implícita –nunca se prueba en dónde existen las antinomias-; 6) Los derechos y garantías de ejecución penal del artículo 45 apartado B de la Constitución de la Ciudad, no colapsan los fines de la Ley Nacional de Ejecución Penal, sino que son compatibles con ellos y pueden interpretarse de manera conforme y pro persona, armonizándose entre ellos; y, 7) No se frustran o dificultan los fines de la Ley Nacional de Ejecución Penal por reconocer los derechos humanos y garantías materia de esta litis, sino que en la Constitución de la Ciudad los derechos y garantías se amplían, consolidan y son coincidentes en sus propósitos con los fines de la ley general. Es más, los derechos y garantías del apartado B del artículo 45 de la Constitución de la Ciudad, prohíben en el numeral 4, la discriminación en estas materias, ensanchando los principios rectores de la Ley Nacional de Ejecución Penal. Igual ocurre cuando el numeral 6 apartado B del artículo 45 de la Constitución de la Ciudad prohíbe el aislamiento, los trabajos forzados y los tratos crueles, inhumanos o degradantes en los centros penitenciarios.

Quinto. La Corte establece que el artículo 45, apartado B, numeral 7 de la Constitución de la Ciudad, invadió la esfera competencial del Congreso de la Unión para legislar en materia de justicia para adolescentes, en contravención con el artículo 73, fracción XXI, inciso c), en relación con los artículos 16, párrafo primero, y 18, párrafos cuartos, quinto y sexto de la Constitución de la República. Se apoya en **argumentos semánticos, de autoridad y sistemáticos estricto sensu.**

La Corte incurre en la **falacia de la cuesta resbaladiza**⁷³ porque se ataca al numeral 7, del apartado B, del artículo 45 de la Constitución de la Ciudad con afirmaciones falsas – sin razones y pruebas-, dado que jamás esa norma de la Constitución local faculta al Congreso local a legislar en materia de justicia para adolescentes, reconoce simplemente en consonancia, con el artículo 18, párrafos cuartos, quinto y sexto de la Constitución de la República, los derechos y principales principios que rigen la justicia para adolescentes en nuestro país.

La Constitución de la Ciudad exclusivamente indica que se establecerá el sistema de justicia para adolescentes y se enumeran algunos principios y derechos que son totalmente compatibles con la Constitución de la República en su artículo 18, con los tratados internacionales en la materia y con la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes. La Constitución de la Ciudad sólo determina que se establecerá ese sistema en la Ciudad, no que el Congreso local legislará respecto de él. Consideramos que no existe invasión de competencias al Congreso de la Unión por las siguientes razones: 1) No existe colisión entre normas, sean reglas o principios, entre la Constitución de la Ciudad, la Constitución de la República y la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes; 2) Del contenido de las disposiciones relacionadas no existe antinomia o colisión expresa ni implícita –nunca prueba la PGR en dónde existe la antinomia-; 3) Lo dispuesto en el artículo 45 apartado B numeral 7 de la Constitución de la Ciudad no colapsa los fines de la Ley Nacional, sino que ese precepto es compatible con ellos y puede interpretarse de manera conforme y pro persona; y, 5) No se frustran o dificultan los fines de la Ley Nacional por reconocer los derechos humanos y garantías en materia de justicia para adolescentes, sino que en la Constitución de la Ciudad, los principios, derechos y garantías se consolidan y son coincidentes con las disposiciones generales y la Constitución de la República.

⁷³ CALONAJE, Concha, Técnica de la argumentación jurídica, Navarra, Aranzadi-Thomson Reuters, 2009, p. 215.

Sexto. La Corte apreció que el artículo 36, apartado B, numeral 4, así como el artículo 48, numeral 4, inciso e) de la Constitución de la Ciudad al prever un juicio de restitución obligatoria de derechos, por recomendaciones aceptadas por las autoridades pero no cumplidas, conculca los derechos humanos al derecho de acceso al sistema constitucional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, vía recurso de inconformidad, y a la tutela efectiva de derechos humanos, consagrados en los artículos 1 y 102 apartado B de la Constitución de la República, así como el artículo 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Según la Corte, los preceptos de la Constitución local que contemplan el juicio de restitución obligatoria de derechos privan a las personas –porque ese juicio es excluyente de otras medidas y recursos- de la garantía de acceso al sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos mediante el recurso de inconformidad que contempla el apartado B del artículo 102 de la Constitución, y en consecuencia, resta a los gobernados del derecho de acceso a una garantía de protección de los derechos que reconoce la Constitución de la República.

Desde nuestro punto de vista el recurso de inconformidad previsto en el apartado B del artículo 102 de la Constitución no es incompatible con el juicio de restitución obligatoria de derechos humanos. No lo es, porque la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no tiene un monopolio o una exclusividad para conocer sobre el incumplimiento de las recomendaciones de la Comisiones de Derechos Humanos locales. El juicio de restitución obligatoria de derechos humanos de la Constitución local procede sólo en contra de recomendaciones aceptadas pero no cumplidas por las autoridades locales, a diferencia del recurso de inconformidad de la CNDH que procede en otros supuestos y modalidades, las resoluciones que dicte la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia son obligatorias –se fortalece el sistema de protección de derechos humanos- y en ese sentido, es un medio de impugnación que los garantiza en mayor medida que la inconformidad planteada ante la CNDH.

Es decir, el juicio de restitución obligatoria cumple con los principios pro persona y de progresividad, en mayor grado que el recurso de inconformidad que conoce la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Consideramos que contrario a lo que sostuvo la Corte, el juicio de restitución obligatoria local, más que restar o afectar derechos humanos a las víctimas u ofendidos, fortalece el sistema de protección de derechos humanos, dado que la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia dictará decisiones obligatorias y vinculantes respecto al incumplimiento de recomendaciones aceptadas –ya resueltas- pero no satisfechas por las autoridades locales.

Ambos instrumentos no son incompatibles. La inconformidad que conoce la CNDH la promueven las personas agraviadas por los procedimientos, deficiencias o recomendaciones insuficientes que dictan los organismos locales de derechos humanos. En cambio, el juicio de restitución obligatoria que establece la Constitución local lo promoverá la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad ante la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia. De esta suerte, la posibilidad de acudir al recurso de inconformidad ante la CNDH siempre existirá y la tendrán las personas agraviadas que presentaron su queja; mientras que el juicio de restitución obligatoria es un mecanismo que promovería la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad ante la Sala Constitucional por el incumplimiento de recomendaciones aceptadas pero no cumplidas por las autoridades locales. Son instrumentos coexistentes, y el juicio de restitución obligatoria no priva a la persona agraviada o afectada, si así lo desea, para acudir al recurso de inconformidad ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Cabe decir que las Constituciones de Oaxaca y Veracruz contemplan instrumentos similares al juicio de restitución obligatoria que prevé la Constitución de la Ciudad.

Es importante señalar, que la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia cuando conociera del juicio de restitución obligatoria de derechos no entraría al conocimiento de fondo del asunto planteado, pues el juicio sólo es un instrumento para lograr la ejecución y cumplimiento de la recomendación aceptada pero no cumplida. En este tenor, no puede sostenerse que existe una violación a la separación que establece el artículo 102 apartado B de la Constitución, entre los sistemas jurisdiccional y no

jurisdiccional de protección de derechos humanos que prevalece en la República por mandato de la Constitución General.

Séptimo. La Corte indicó que los requisitos para reformar la Constitución de la Ciudad vulneran el principio de rigidez establecido en la Constitución de la Ciudad y, constituye una restricción para el caso de que el mandato de adecuación derive de una Ley General o de tratados internacionales que estén de acuerdo con la Constitución de la República. La Corte sostuvo que el procedimiento de reforma constitucional de la Ciudad –artículo 69 de la Constitución local numerales 1, 3, y 6- es incorrecto porque: a) Las reformas a la Constitución local para ser admitidas a discusión requieren cuando menos el voto de la mayoría de los miembros presentes del Congreso; b) Las iniciativas de reforma podrán ser votadas a partir del siguiente periodo en el que se presentaron; y, c) Cuando se trate de adecuaciones derivadas de reforma a la Constitución de la República serán admitidas de inmediato a discusión y podrán ser aprobadas en el mismo periodo.

Desde el punto de vista de la Corte, lo anterior resulta violatorio del artículo 122 apartado A fracción II párrafo quinto de la Constitución de la República que dice: “Corresponde a la Legislatura aprobar las adiciones o reformas a la Constitución Política de la Ciudad de México **y ejercer las facultades que la misma establezca**. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma se requiere sean aprobadas por las dos terceras partes de los diputados presentes”.

Como algunos de los requisitos previstos en el artículo 69 son adicionales a lo contemplado en el artículo 122 de la Constitución de la República, a juicio de la Corte, se perturba el principio de rigidez por lo que hace a la presentación de iniciativas; se violenta el principio de división de poderes; y en cuanto el procedimiento de aprobación de las reformas constitucionales federales, el numeral 6 del artículo 69, lo previó para las reformas del constituyente permanente, pero no para la aprobación de las leyes generales.

Lo señalado por la Corte demuestra su desconocimiento de los procedimientos parlamentarios. El artículo 69 de la Constitución de la Ciudad cumple con lo prescrito en el artículo 122 de la Constitución de la República. Para que una reforma o adición a la Constitución local sea parte de la misma debe ser aprobada por las dos terceras partes de los diputados presentes como indica la Constitución de la República, con ello se cumple el principio de rigidez del pacto federal.

Sin embargo, el constituyente de la Ciudad, en ejercicio de sus competencias de autonomía y de configuración constitucional, que devienen, entre otros, del propio párrafo quinto, fracción II del apartado A del artículo 122 de la Constitución de la República, estableció un procedimiento más rígido para las reformas y adiciones constitucionales locales, al indicar que algunas de ellas, no se pueden aprobar en el mismo periodo, sino en dos periodos de sesiones. El numeral 1 del artículo 69 de la Constitución local determina que para ser admitidas a discusión se requiere el voto de la mayoría de los presentes en el Congreso, requisito que se formuló así, porque si no hay mayoría de los diputados presentes en el Congreso, sencillamente no existe quórum y ninguna iniciativa de reforma legal o constitucional puede ser admitida, discutida, aprobada o rechazada. El numeral 3 obliga a que las reformas que no provengan del procedimiento del constituyente permanente federal se admitan en el primer periodo y se votan a partir del siguiente periodo, lo anterior para que exista un mayor análisis, conocimiento, y deliberación legislativa y pública, sobre las iniciativas admitidas en el primer periodo. Finalmente, el numeral 6 del artículo 69 de la Constitución local, señala que cuando se trate de reformas que deriven del procedimiento del constituyente permanente federal se admitirán de inmediato a discusión y podrán ser aprobadas en el mismo periodo para facilitar la colaboración con el constituyente permanente federal. En el caso de las leyes generales, el constituyente permanente de la Ciudad no interviene en su discusión ni aprobación porque las leyes generales exclusivamente son aprobadas por el Congreso de la Unión y no por las legislaturas locales.

El problema de si una adecuación a la Constitución local es requerida por la aprobación de una reforma a una ley general debe ser atendido desde nuestro punto de vista de la

siguiente manera: a) en primer lugar a las leyes generales desde que entran en vigor son válidas en todo el territorio nacional y prevalecen sobre las Constituciones locales –por lo que las norma constitucional local dejaría de aplicarse o se armonizaría con todo el bloque de constitucionalidad y convencionalidad-; b) además, debe tenerse en cuenta que la ley general podría ordenar en sus artículos transitorios adecuaciones a las normas locales las que en principio deberán realizarse en los plazos y condiciones que prevea la ley general; c) la Constitución local reconoce derechos humanos, principios y garantías, y no reglas ni procedimientos como las leyes generales; y, d) por eso, la reforma a la ley general reclamaría en su caso reformas y modificaciones a las leyes locales, lo que el Congreso local puede hacer en un solo periodo de sesiones, para ajustar de ser necesario, las disposiciones locales secundarias a las leyes generales.

En este sentido, las interpretaciones literales y sistemáticas del artículo 69 de la Constitución local, en relación con el artículo 122 apartado A fracción II, párrafo quinto de la Constitución de la República, que hace la Corte son incorrectas. También, no debe pasarse por alto, que el artículo 69 interpretado “a rúbrica”, alude a las reformas a la Constitución de la Ciudad y no a las reformas a las leyes generales.

Octavo. La Suprema Corte invalidó la última parte del artículo 4 apartado A párrafo 1 de la Constitución de la Ciudad que alude al parámetro de regularidad constitucional local. La porción normativa dice: “En la Ciudad de México las personas gozan de los derechos humanos y garantías reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tratados e instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, en esta Constitución y en las normas generales y locales. Los derechos humanos, en su conjunto, conforman el parámetro de regularidad constitucional”.

Para el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Constitución de la Ciudad mezcla el parámetro de regularidad constitucional de la República con el local. A su juicio ambos parámetros deben estar separados. No pueden confundirse. La Corte invalidó también la parte final del párrafo 6 del apartado A del artículo 4 de la Constitución para que los jueces locales sólo puedan desapplicar normas locales que se opongan al

parámetro de la Constitución local pero no para desaplicar una ley local que sea contraria al ordenamiento federal o a otra ley local.

Desde nuestro punto de vista, el razonamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es profundamente conservador y contrario a la reforma a la Constitución General en materia de derechos humanos publicada el 10 de junio de 2011. No toma en cuenta que el orden jurídico constituye un todo -un bloque de constitucionalidad- y que los jueces y autoridades con fundamento en ese bloque pueden desaplicar aquéllas normas que sean contrarias a derechos humanos y a los principios que los rigen, fundamentalmente a los principios pro persona y progresividad, sin importar que la desaplicación se realice de una ley local a otra ley local o una local respecto a una federal, porque esas leyes pueden reconocer derechos humanos, y una de ellas puede optimizarlos en mayor medida.

En cuanto a la confusión de parámetros -federal y local- la argumentación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es equivocada. La Constitución no distingue entre ambos parámetros, y es obvio que todas las autoridades de todos los órdenes de gobierno tienen facultad para apreciar los derechos humanos como lo determina el artículo 1 párrafo tercero de la Constitución de 1917. Un juez local puede armonizar las normas locales con las federales y desaplicar una norma federal que se oponga a los derechos humanos que han sido reconocidos en la Constitución local o en las leyes locales. El peso de los derechos humanos es más importante para la efectividad de los mismos en el caso concreto, que una visión de la distribución de competencias rígida que se opone a su satisfacción. La Corte, sin embargo, en su mayoría, no compartió este punto de vista.

VIII. LO QUE A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN LE FALTÓ TOMAR EN CUENTA AL RESOLVER LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.

Expondremos aquí algunos criterios que, desde nuestro punto de vista, hubieran permitido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a arribar a otra decisión y validar casi en su totalidad a la Constitución de la Ciudad.

1. Ponderación en la interpretación de los principios de la parte orgánica de la Constitución de la Ciudad y en la resolución de los conflictos de competencia federales y locales y generales y locales.

Desde nuestro punto de vista los argumentos sobre invasión de competencias, que son los más numerosos, debieron entenderse desde el principio de proporcionalidad, y no sólo en materia de derechos humanos, sino también respecto a los principios de la parte orgánica de una Constitución.

El argumento de invasión de competencias no puede interpretarse de manera mecánica y rígida, sino de forma “evolutiva y flexible”, tal como ya ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁷⁴. Los principios de autoridad competente, división de poderes o federalismo, no son reglas sino principios que exigen el empleo del principio de proporcionalidad.

Como sabemos el principio de proporcionalidad es, hoy en día, uno de los métodos de interpretación constitucional más trascendentes. Un juez constitucional puede acudir a

⁷⁴ Tesis jurisprudencial 45/2015, identificada con el rubro: “Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT). Su función regulatoria es compatible con una concepción del principio de división de poderes evolutiva y flexible” (Número de registro 2010672, Pleno, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 25, diciembre de 2015, tomo I, materia constitucional, P./J. 45/2015, 10ª, página 38).

otros métodos o reglas de interpretación y de argumentación cuando existen conflictos o colisiones en entre principios, por ejemplo a: la unidad constitucional, a la corrección funcional, a la efectividad constitucional, a la fuerza normativa de la Constitución, a la armonización de los bienes constitucionales, entre otros. Sin embargo, entre todos los métodos y reglas de interpretación o de argumentación constitucional destaca el principio de proporcionalidad⁷⁵. ¿Por qué?

Las razones de la importancia del principio de proporcionalidad obedecen al entendimiento contemporáneo de las Constituciones. Éstas contienen, principalmente principios, que garantizan bienes y valores jurídicos diversos que en los casos concretos suelen estar en colisión. Las Constituciones son dúctiles y flexibles, representan los proyectos de las sociedades pluralistas, abiertas y heterogéneas. De esta suerte, las constituciones no responden a un solo modelo o proyecto sino a proyectos políticos, económicos y sociales contrapuestos. El carácter potencialmente conflictivo de la Constitución contemporánea obliga a los intérpretes de la Constitución a emplear métodos que permitan en las situaciones concretas conciliar y armonizar, caso por caso, los principios y valores opuestos que contienen los supuestos planteados.

⁷⁵ ALEXY, Robert, Teoría de los derechos fundamentales, segunda edición, traducción de Carlos Bernal Pulido, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007; ALEXY, Robert, “Ponderación, control de constitucionalidad y representación”, en ANDRÉS IBAÑEZ, Perfecto y ALEXY, Robert, Jueces y ponderación argumentativa, México, UNAM, 2006; BERNAL PULIDO, Carlos, El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales, segunda edición, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005; CLÉRICO, Laura y otros (coordinadores), Derechos fundamentales, principios y argumentación, Granada, editorial Comares, 2011; GARDBAUM, Stephen, “A Deomocratic Defense of Constitutional Balancing” en Law & Ethics of Human Rights, University of California, Los Angeles, Vol. 4, 2010; HÖLLANDER, Pavel, “El principio de proporcionalidad: ¿Variabilidad de su estructura?”, en La teoría principalista de los derechos fundamentales. Estudios sobre la teoría de los derechos fundamentales de Robert Alexy (Jan-R. Sieckmann (ed), Madrid, Marcial Pons, 2011; HUERTA, Carla, Conflictos normativos, México, UNAM, segunda edición, 2007; y, SÁNCHEZ GIL, Rubén, El principio de proporcionalidad, México, UNAM, 2007.

Una característica adicional de las Constituciones contemporáneas es que éstas no suelen jerarquizar principios y derechos de manera absoluta, porque si esto se hiciera así, significaría que una visión o proyecto sobre la realidad se impone jurídicamente a los demás. Las sociedades democráticas se distinguen por su carácter abierto y tolerante, y en ellas, no cabe la entronización definitiva o permanente de un grupo de principios constitucionales sobre y a costa de los demás.

El principio de proporcionalidad no está pensado para brindar certezas plenas pero sí está diseñado para alcanzar una racionalidad, razonabilidad y unas certezas plausibles en caso de colisión entre principios constitucionales. Sirve para determinar decisiones racionales y razonables que no aspiran a ser la única respuesta correcta pero sí una que esté justificada y que pueda sostenerse en la deliberación jurídica y democrática de las sociedades pluralistas y democráticas. Es el mejor método que existe, hasta el día de hoy, y que ha sido diseñado constitucionalmente para interpretar y argumentar la Constitución.

Nuestro principio es un método interpretativo para solucionar conflictos entre principios constitucionales y convencionales, principalmente para resolver conflictos o colisiones entre derechos fundamentales o, conflictos entre derechos fundamentales y otros principios jurídicos de naturaleza constitucional y/o convencional. A este método o regla interpretativa, se le denomina por algunos, juicio de ponderación cuando le dan una connotación estricta. Otros, por su formación anglosajona, prefieren hablar de razonabilidad o de “balancing”. También podemos encontrar, quién haga coincidir el principio de proporcionalidad con la interpretación armónica o la interpretación conforme.

Para no confundirnos, debemos señalar que el principio de proporcionalidad fue desarrollado por la jurisprudencia y la doctrina jurídica alemana después de la segunda guerra mundial –con influencia del derecho anglosajón- y, que posteriormente, ese método de interpretación constitucional, se ha ido incorporando en la jurisprudencia y doctrina de países europeos continentales y latinoamericanos, al igual que en las

decisiones de las Cortes y Tribunales internacionales que tutelan derechos fundamentales.

Teóricamente, como dice Pavel Höllander, el principio de proporcionalidad enlazó la teoría de los principios de Dworkin –y nosotros agregamos de Esser- con la teoría de los derechos fundamentales y de la argumentación de Alexy, pues para éste, los principios están definidos por su capacidad de ponderación en colisión y por su carácter aproximativo y no absoluto. La tesis de Alexy implica en términos generales lo siguiente: Los principios son normas que no se distinguen por su vigencia absoluta sino aproximativa; el objeto de los principios son tanto los derechos y las libertades fundamentales como los bienes jurídicos colectivos; el carácter de principio es reconocible por su colisión con otro principio y su calidad de ser cumplido en distinto grado; la colisión entre principios es solucionada mediante el método de principio de proporcionalidad; y, los principios son mandatos de optimización que se realizan en la mayor medida posible.

En México, el principio de proporcionalidad se introdujo judicialmente y de manera expresa –antes se había empleado implícitamente-, a partir de la resolución SUP-RAP 50/2001, que resolvió la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el caso de Amigos de Fox. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha aplicado el principio en muchas de sus resoluciones.

Robert Alexy es el teórico que doctrinalmente ha desarrollado y divulgado este principio, principalmente en su “Teoría de los derechos fundamentales”. En el mundo de habla castellana existen un buen número de trabajos sobre el principio de proporcionalidad y, entre ellos, destaca el de Carlos Bernal Pulido. En nuestro país, en los últimos años, distintas y numerosas obras hacen estudios sobre este principio o método de interpretación constitucional.

En qué consiste el principio de proporcionalidad. En ser un método para interpretar y argumentar principios constitucionales cuando ante situaciones jurídicas se encuentran

en colisión y se hace necesario determinar cuál de los principios constitucionales en conflicto debe prevalecer. Lato sensu comprende tres subprincipios: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Es obvio, que en stricto sensu, sólo atendemos al tercero de los subprincipios. Cuando la teoría jurídica y la jurisprudencia aluden al principio de proporcionalidad lo hacen lato sensu y, cuando se refieren al tercer subprincipio indican que es en estricto sentido.

Robert Alexy dice que los tres subprincipios expresan la idea de optimización, lo que significa que interpretar los derechos fundamentales de acuerdo con el principio de proporcionalidad es tratar a éstos como requisitos de optimización, es decir, como principios y no como reglas. Los principios son normas que requieren que algo se realice con la mayor amplitud posible dentro de las posibilidades jurídicas y fácticas. Los subprincipios de idoneidad y de necesidad se refieren a la optimización vinculada a las posibilidades fácticas. El subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto alude a la optimización de los derechos fundamentales dentro de sus posibilidades jurídicas.

Los tres subprincipios que componen el principio de proporcionalidad en un sentido lato pueden analizarse en abstracto y en concreto cuando se trata de afectaciones en los derechos fundamentales por acción o por omisión de las autoridades. Casi siempre se suele explicar el principio de proporcionalidad por las intervenciones de las autoridades que afectan derechos fundamentales por sus acciones y muy poco por las omisiones e insuficiencias de las autoridades en la protección o garantía de los derechos fundamentales.

Desde el punto de vista de la afectación mediante acciones de la autoridad definimos así los tres subprincipios: 1) El de idoneidad entraña que toda intervención legislativa o de autoridad sobre un derecho fundamental, para que sea correcta, debe ser adecuada para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo. 2) El de necesidad, significa que la intervención sobre un derecho fundamental, para que sea correcta, debe ser la más benigna –la que le afecte menos- de entre todas las posibles medidas de intervención. 3) Y, el de proporcionalidad en estricto sentido o ley de ponderación,

precisa que la intervención en un derecho fundamental sólo se justifica por la importancia de la intervención de la autoridad para satisfacer otro derecho fundamental o principio, es decir, debe ser de tanto peso o trascendencia esa intervención para satisfacer otros derechos o principios, que la afectación o insatisfacción al derecho fundamental quede compensada por la importancia de la satisfacción del otro derecho fundamental o principio satisfecho.

Respecto de la afectación de derechos fundamentales mediante omisiones o acciones insuficientes de la autoridad, podemos definir así los tres subprincipios: 1) El de idoneidad nos dirá que la omisión o actuación insuficiente de la autoridad en la protección o garantía de los derechos fundamentales es correcta si contribuye a la obtención de algún otro fin constitucionalmente legítimo. 2) El de necesidad entraña que la omisión o actuación insuficiente de la autoridad es correcta si produce consecuencias más benignas que su intervención activa. 3) Y, el de proporcionalidad en sentido estricto debe implicar que la omisión o actuación insuficiente de la autoridad que afecta derechos fundamentales –para que sea correcta- quede compensada por la importancia que éstas tienen para la satisfacción de otro u otros derechos fundamentales o principios satisfechos.

2. La competencia no es un requisito de validez formal.

Considero que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debió entender el principio de competencia no como un mero requisito de validez formal. La distribución de competencias nos conduce a una categoría que no podemos ubicarla ni en la validez formal ni en la validez material, sino que es autónoma⁷⁶. En los juicios sobre competencia, al igual que en la interpretación de los principios constitucionales, la interpretación no es mecánica ni formal, ni es el resultado es una consecuencia de la subsunción. Los conflictos de competencia se insertan en el balance de razones, es

⁷⁶ GUASTINI, Riccardo, Le fonti del diritto e l'interpretazione, Milán, Giufré, 1993, pp. 56-57.

decir, en el principio de ponderación o de proporcionalidad. En los juicios de competencia material se analiza si existen antinomias o colisiones de normas y se establece el balance entre las razones que existen entre las instituciones en supuesto conflicto⁷⁷. Las razones para solucionar los conflictos de competencia deben pasar por el filtro institucional, mismo que entraña comprender cómo las supuestas violaciones a una esfera de competencia de una institución afectan o ponen en riesgo a la institución que se arroga la competencia, cómo las supuestas invasiones competenciales frustran los fines de la institución, cómo las competencias arrogadas a la autoridad que se supone no las tiene, dificultan la consecución de los fines de la institución competente o cómo se dificultan los fines de la institución invadida⁷⁸. Sin este análisis previo no puede prosperar ningún argumento de invasión de competencias.

Podemos decir que sí existe una garantía institucional a favor de la autoridad competente, pero ésta no es de aplicación mecánica ni indubitable. Tenemos que analizar si existe antinomia o colisión entre normas, si se colapsa la institución con la supuesta invasión de competencias, si se frustran o dificultan los fines de la institución invadida. En todos los casos deben hacerse estos análisis, si no se demuestra la colisión de principios ni el daño o disfuncionalidad a la institución supuestamente afectada, debe tener prevalencia el principio de deferencia a favor del legislador. Como dice la profesora Ródenas "...conforme nos vamos alejando del riesgo de la disfuncionalidad institucional la garantía institucional va cediendo su espacio al principio de deferencia al legislador"⁷⁹. Por lo antes dicho, los conflictos de competencias deben abordarse tomando en cuenta los siguientes tres elementos:

⁷⁷ RÓDENAS CALATAYUD, Ángeles, "Validez formal y validez sustantiva: el encaje de la competencia material", Revista Doxa, número 30, 2007, p. 550.

⁷⁸ RÓDENAS CALATAYUD, Ángeles, "Validez formal y validez sustantiva: el encaje de la competencia material", Revista Doxa, número 30, 2007, p. 556.

⁷⁹ RÓDENAS CALATAYUD, Ángeles, "Validez formal y validez sustantiva: el encaje de la competencia material", Revista Doxa, número 30, 2007, p. 559.

- a) Optimizar el principio del Estado Federal a favor de las entidades federativas;
- b) Emplear el principio de proporcionalidad para resolver los conflictos de competencia verticales que se plantean en la impugnación;
- c) Entender que el principio de competencia es una categoría autónoma de la validez formal y material, y que implica atender al menos tres supuestos: la existencia real de una colisión de principios o normas; el colapso de la institución competente porque la otra atenta contra sus fines y propósitos; y el grado de afectación a los fines de la institución que se sostiene es la competente.

La Constitución de la Ciudad debe entenderse desde el punto de vista federal, sí en el esquema de los artículos 40, 49, 73, 116, 122 y 124. Sin embargo, ese esquema de facultades exclusivas, concurrentes, coincidentes, coexistentes, etcétera, no puede concebirse desde un punto de vista mecanicista y formalista. Debe comprenderse el federalismo y la división de poderes de manera “evolutiva y flexible” como ya lo ha señalado la propia Suprema Corte en la tesis 45/2015 identificada con el rubro: “Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT). Su función regulatoria es compatible con una concepción del principio de división de poderes evolutiva y flexible” (Número de registro 2010672, Pleno, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 25, diciembre de 2015, tomo I, materia constitucional, P./J. 45/2015, 10ª, página 38).

Es decir, el federalismo en México no ha sido, salvo algunas etapas del siglo XIX, un esquema de compartimentos estancos excluyentes entre sí –el federalismo dual-. En el siglo XX, se decía por la doctrina nacional de los años ochenta de ese siglo que era un federalismo cooperativo. En las últimas décadas, han sido tantas las reformas al artículo 73 constitucional para concentrar competencias en las autoridades federales, que parece que asistimos a una deconstrucción del Estado Federal en detrimento de las competencias de las entidades federativas. Era muy importante que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableciera un precedente que le recuerde al Constituyente Permanente Federal que aún existe el federalismo, y que las leyes generales que sólo son aprobadas por el Congreso de la Unión y no por las legislaturas locales, no pueden definir todas o las más importantes competencias y facultades sólo a favor de las

instancias federales como ocurre ahora desgraciadamente, sino que también competencias importantes deben corresponderles a los otros dos órdenes de gobierno, el local y el municipal, para que exista un reparto equitativo de las competencias llamadas generales.

Creo que se debe rescatar el principio del Estado Federal del artículo 40 de la Constitución de la República y devolver el rol constitucional a las entidades federativas. Para ello pienso que la Suprema Corte no sólo debe optimizar los principios que contienen los derechos humanos, sino todos los principios constitucionales, entre otros y fundamentalmente, el principio del Estado Federal.

En este sentido, como ya señalamos al referirnos a la ponderación de los principios de la parte orgánica, los conceptos de invalidez que afirman la invasión de competencias de la Constitución de la Ciudad a las leyes generales o a la Constitución de la República deben interpretarse empleando el principio de proporcionalidad. No de manera mecánica y rígida sino “evolutiva y flexible”. Los principios de autoridad competente, división de poderes o federalismo, no son reglas sino principios que exigen el empleo de este método de interpretación y argumentación.

3. Faltó advertir las dificultades del debate entre soberanía y autonomía de la Ciudad de México.

En términos del primer párrafo del artículo 41 constitucional el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Es decir, la soberanía que reside esencial y originalmente en el pueblo, según reza el artículo 39 de la Constitución, se delega vía las modalidades de democracia en las

instituciones federales, en las de los Estados y en las de la Ciudad de México, con la salvedad de que las instituciones locales no pueden contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Lo anterior significa que en sus regímenes interiores las entidades federativas si son soberanas en los términos del primer párrafo del artículo 41 constitucional, porque el pueblo expresa su voluntad a través de sus normas, instituciones locales y regímenes interiores, siempre y cuando éstos no se contravengan las estipulaciones del Pacto Federal. Sostener otro punto de vista, implicaría negar la soberanía del pueblo en cuanto integrante de las entidades federativas y de la Ciudad de México y, solo reconocerla cuando ese pueblo es parte del Estado Federal. Los artículos 39 y 41 no hacen ese distingo y, aluden a la existencia de la soberanía en todos los niveles u órdenes de gobierno del país.

En este sentido, por lo que ve a sus regímenes interiores, las entidades federativas son libres y soberanas, pero son también autónomas en relación a que poseen un margen de actuación limitado dentro del marco señalado en la Constitución Federal, tal como señala el primer párrafo del artículo 122 constitucional.

La diferencia entre las autonomías de las demás entidades federativas y la Ciudad de México, reside en que ésta tiene una autonomía especial, derivada del artículo 122 de la Constitución, por ser entidad federativa, sede de los poderes de la Unión y capital de la República. En cambio, la autonomía de las demás entidades federativas, prevista fundamentalmente en los artículos 116, 117 y 118, es de otra naturaleza, porque en esas entidades no residen los poderes de la Unión ni son la Capital de la República.

Sin embargo, todas las entidades federativas poseen ambos atributos, el de la soberanía y el de la autonomía. Soberanía porque el pueblo asentado en los territorios de las entidades expresa su soberanía a través de las instituciones que conforman sus regímenes interiores y, autonomía porque las entidades federativas no pueden contravenir las disposiciones del Pacto Federal. Esa autonomía es diferente para las

entidades federativas que no son sede de los Poderes la Unión ni capital de la República y, de características distintas para la entidad federativa que sí lo es.

Lo anterior es muy importante para que las entidades federativas, sin contravenir las estipulaciones del Pacto Federal, puedan reconocer y establecer instituciones propias. Como ya ha ocurrido en la historia jurídica del país, en donde el juicio de amparo se estableció primero en las entidades federativas y después se elevó a nivel de la Constitución de la República⁸⁰, o en donde el voto de la mujer se reconoció primero a nivel de las entidades federativas, y posteriormente de manera expresa se consideró a nivel federal, o como ocurre ahora en distintas entidades de la federación, que han reconocido Tribunales Constitucionales que pudieran en el futuro tener un impacto en la conformación de un Tribunal Constitucional independiente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Constitución de la República.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación debió entender que el federalismo no es una camisa de fuerza para concentrar el poder en las instancias federales. Es un principio para la libertad humana, para el reconocimiento de nuevos derechos humanos a nivel local y para la innovación institucional, siempre y cuando las Constituciones locales no infrinjan las estipulaciones del Pacto Federal.

Como dijo un clásico del derecho, federalismo y democracia son conceptos vinculados porque el federalismo refuerza el constitucionalismo al reconocer la existencia de múltiples centros de decisión política con soberanía y autonomía⁸¹. El federalismo tiene sustento en la tolerancia, que hace compatibles las distintas diversidades entre sí y las

⁸⁰ BARCELÓ ROJAS, Daniel A., Teoría del federalismo y del Derecho Constitucional Estatal Mexicano, México, UNAM, 2016, p.31-32.

⁸¹ SCHMITT, Carl, Teoría de la Constitución, Madrid, Alianza editorial, 1982.

diversidades con la unidad, no es un modelo excluyente de suma cero⁸², como a veces se pretende.

4. La Suprema Corte de Justicia de la Nación debió revisar la naturaleza del federalismo nacional.

En los últimos años y crecientemente, desde la implementación del neoliberalismo en el país, durante la segunda mitad de los años ochenta del siglo pasado, el número de reformas al artículo 73 de la Constitución se han incrementado para centralizar competencias en las autoridades federales y para limitar los ámbitos de competencia de los Estados y los municipios.

El precepto más reformado de la Constitución de la República es el 73. Las razones de esa creciente centralización jurídica obedecen a lógicas externas e internas. Dentro de las externas, el neoliberalismo globalizador –en la conformación de los centros hegemónicos mundiales- prefiere negociar e interactuar con las autoridades centrales de los Estados nación para homogeneizar políticas, normas e instituciones en beneficio del capitalismo mundial, sin que las entidades federativas o regiones que conforman esos Estados nacionales constituyan un obstáculo, límite o restricción para lograr los fines deseados⁸³. Dentro de las razones internas, la vida política nacional se ha distinguido después del presidencialismo autoritario por el incremento del pluralismo político –más partidos en la competencia electoral- pero a cambio, las autoridades federales, en particular el Presidente de la República, aumenta los mecanismos de control e

⁸² LÓPEZ ARANGUREN, Eduardo, El federalismo americano: las relaciones entre poderes en los Estados Unidos, Madrid, Instituto de Administración Local, 1987, pp. 33-59.

⁸³ HARVEY, David, Breve historia del neoliberalismo, Madrid, Akal, 2007; HARVEY, David, El nuevo imperialismo, Madrid, Akal, 2004; HARVEY, David, El enigma del capital y la crisis del capitalismo, Madrid, Akal, 2012; y, HARVEY, David, Seventeen Contradictions and the End of Capitalism, Oxford-New York, Oxford University Press, 2014.

intervención en las entidades federativas y en los municipios sobre una gran cantidad de materias: las finanzas y la deuda pública, la educación, la salud, el sistema penal, entre otras. El Ejecutivo Federal busca recuperar el terreno perdido por el avance de la exigua liberalización democrática nacional, y porque los centros financieros transnacionales le piden cuentas sobre sus intereses y designios geopolíticos, por lo que se cree obligado a reprimir, limitar y restringir los ámbitos de libertad, soberanía o autonomía en las entidades federativas.

Las reformas estructurales de los últimos sexenios, particularmente las de éste, se caracterizan por su profundo antifederalismo. Todas las materias de las reformas estructurales –energía, telecomunicaciones, educación, sistema financiero hacendario, fiscal, penal, disciplina financiera para las entidades federativas y municipios, transparencia, derechos humanos, sistema nacional anticorrupción, electoral- se “centralizan”. Las entidades federativas ven adelgazar sus ámbitos de actuación. Su debilidad jurídica es enorme a la par que su debilidad presupuestal y fiscal que está controlada desde hace décadas por la Federación. La mayoría de las entidades federativas dependen de las participaciones y aportaciones federales en más de un 90%. Los ingresos propios son exiguos porque así ha sido diseñado constitucional y legalmente –desde el régimen autoritario- el sistema fiscal y presupuestal nacional.

Distintos autores nacionales han destacado el carácter integrador “centralista” de las reformas constitucionales más inmediatas en el tiempo. La vía de integración recurre a distintas técnicas, entre las que se señalan las siguientes: reformas que establecen un régimen de bases de coordinación; reformas que establecen un régimen de facultades concurrentes; reformas que establecen un régimen híbrido (conurrencia y coordinación); reformas que crean un sistema nacional en alguna materia; reformas que federalizan alguna materia; reformas que crean mecanismos de resolución de conflictos entre entidades federativas; reformas que establecen mandatos y habilitaciones para los tres niveles de gobierno; y, reformas que establecen estándares o mínimos nacionales⁸⁴.

⁸⁴ SERNA DE LA GARZA, José María, “Las reformas al federalismo mexicano”, en CASAR, María Amparo y MARVÁN, Ignacio (coordinadores), Reformas sin mayorías. La

El camino centralista de las reformas constitucionales al artículo 73 y otros de la Constitución de la República continuará, al igual que la influencia federal, a través de las llamadas leyes generales, que constituyen un instrumento jurídico conspicuo dentro del federalismo mexicano, porque a través de ellas y aunque se trate de materias concurrentes, la Federación se queda con las más importantes competencias y con los recursos que le son anejos. El “centralismo” mexicano tiene muchas herramientas para imponerse: presiones geopolíticas de las instancias financieras internacionales, políticas internas para acrecentar la recuperación del presidencialismo mexicano, hacendarias para que cerca del 80% del presupuesto nacional se ejerza por las instancias federales, jurídicas para limitar la innovación de las entidades federativas –ejemplo de ello son las impugnaciones a la Constitución de la Ciudad de México-, entre otras muchas.

El fenómeno centralizador en el “federalismo mexicano” no es único, aún en Europa en donde el federalismo tiene gran raigambre en países como Suiza, en otras naciones como Alemania o Austria, el federalismo sufre amagos importantes. En Alemania prevalece la adopción conjunta de decisiones entre los Länder y el Estado Federal, y en Austria, la federación se ha vuelto centralizada. En Rusia, el federalismo es una caricatura. En los países africanos y asiáticos que adoptan la forma federal, en los hechos se caracterizan por presentar elementos profundamente centralizadores. Pocos países del mundo pueden presumir de ser auténticamente federales. Las lógicas de las economías de escala y la globalización neoliberal cada vez lo impiden más⁸⁵.

En el debate constitucional contemporáneo mundial se discute si hay normas al interior del texto fundamental de diversa jerarquía –en el ámbito latinoamericano Costa Rica y

dinámica constitucional en México: 1997-2012, México, editorial Taurus, 2014, pp. 295-328.

⁸⁵ BROSCHEK, Jörg, “Federalismo en Europa, América y África: un análisis comparativo”, en HOFMEISTER, Wilhelm y TUDELA ARANDA, José (editores), Sistemas federales. Una comparación internacional, Madrid, Konrad Adenauer Stiftung y Fundación Manuel Giménez Abad, 2017, pp. 35-61.

Colombia poseen los instrumentos jurídicos para someter a control constitucional una reforma constitucional y no sólo por razones procedimentales sino sustantivas-. Carl Schmitt⁸⁶ y muchos otros autores admiten que existen normas constitucionales con un núcleo o base más trascendente que otras, y que definen todo el ser constitucional. Son normas importantes, no por el nivel de detalle que puedan presentar sino por la materia que reconocen. El artículo 124 de la Constitución contiene uno de los principios básicos para entender el constitucionalismo mexicano y debiera merecer por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación un estudio más detallado.

Este precepto se ocupa nada menos que del tema federal y consagra el principio que postula que “las facultades que no estén expresamente concedidas en la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. Para algunos este principio proviene del constitucionalismo norteamericano (la enmienda décima de la Constitución de los Estados Unidos), pero que sin embargo difiere del modelo de ese país porque nuestro precepto aclara que las facultades federales tienen que estar “expresamente” señaladas. A simple vista el enunciado del 124 resolvería todos los problemas de distribución de competencias posibles, pues bastaría revisar si la atribución está expresamente reservada o no a los funcionarios federales para determinar si la competencia es federal o estatal. Sin embargo, el artículo 124 no puede interpretarse, sin hacer referencia a otras normas como las contenidas en los artículos 40, 41, 73, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121 y 122, entre otras y a los principios de interpretación constitucional, cuestión que suele pasarse por alto.

Desde nuestro punto de vista no debe perderse de vista, como dice Manuel González Oropeza, que el origen del artículo 124 de la Constitución de la República es producto de las reflexiones de Mariano Otero en el Acta de Reformas de 1847, el principio residual pretendía inicialmente un sistema confederado de competencias donde el gobierno general tuviese pocas, aunque importantes funciones, y que los gobiernos de las

⁸⁶ SCHMITT, Carl, Teoría de la Constitución, Madrid, Alianza editorial, 1982.

entidades federativas fuesen depositarios del mayor cúmulo de facultades, ya que lo explícito siempre debe ser limitativo, con respecto a lo reservado que es implícito⁸⁷.

Como principio es importante decir que debe existir siempre proporcionalidad en el voto de los mexicanos y en el trato de igualdad entre nosotros, en este caso de los capitalinos respecto a los derechos humanos y al valor del sufragio en relación con el resto de las entidades federativas, y en vínculo con el mismo nivel de existencia y garantía de los derechos humanos y de las instituciones locales, a fin de que las autoridades de la Ciudad, en el marco de la Constitución de la República, ejerzan con plenitud sus competencias un contexto que maximice y no reduzca la autonomía local.

Era fundamental que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunciara sobre los límites a las leyes generales que socavan el federalismo en México. Estos límites pueden ser procedimentales y consistir en obligar a que las leyes generales sean también aprobadas por las legislaturas locales y no sólo por el Congreso de la Unión y/o límites materiales para que las leyes generales exclusivamente establezcan bases generales que no impliquen el otorgamiento de facultades exhaustivas y pormenorizadas en beneficio de las autoridades federales. También podrían considerarse ambos tipos de límites⁸⁸.

5. La Suprema Corte de Justicia de la Nación no valoró las implicaciones de un Consejo de la Judicatura Local con una integración judicial mayoritaria.

Se adujo por la Suprema Corte que la integración del Consejo de la Judicatura local debía tener composición judicial mayoritaria para no transgredir el principio de autonomía

⁸⁷ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "Prólogo", en CARRANCO ZUÑIGA, Joel, Régimen jurídico del Distrito Federal, México, Porrúa, 2000, p. XI.

⁸⁸ SERNA DE LA GARZA, José María, "Elementos conceptuales para el análisis del Estado Federal mexicano", en ASTUDILLO, César y CASARÍN LEÓN, Manlio Fabio (coordinadores), Derecho constitucional Estatal. Memoria del VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados, México, UNAM, 2010, pp. 531-557.

judicial. La argumentación me parece incorrecta. Los Consejos de la Judicatura no tienen relación directa con la independencia de jueces y magistrados porque no conocen de las resoluciones judiciales ni de los criterios jurídicos y jurisdiccionales que emplean los jueces y magistrados. Las funciones del Consejo de la Judicatura son administrar los recursos del poder judicial y aprobar el proyecto de presupuesto del poder judicial, vigilar el correcto funcionamiento administrativo de juzgados y salas, y disciplinar las faltas administrativas, no las jurisdiccionales, de jueces y magistrados. Son tareas administrativas, de conocimiento de responsabilidades administrativas, que no tienen incidencia directa ni inmediata en la independencia judicial interna o externa.

Se podría argumentar que el poder de aprobar el proyecto de presupuesto o de vigilar y sancionar administrativamente a jueces y magistrados sí incide indirectamente en la independencia judicial. Tal vez eso sería posible si las decisiones del Consejo de la Judicatura no estuviesen sometidas a control alguno. Sin embargo, las decisiones del Consejo de la Judicatura cuando se establecen sanciones por responsabilidades de jueces y magistrados son susceptibles de impugnarse mediante el juicio de amparo y por las vías que en su momento apruebe el Congreso local de la Ciudad de México. En materia presupuestal y de nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Congreso local y no el Consejo de la Judicatura es quien tiene la última palabra. La administración de los recursos del poder judicial está sometida al control interno de la Contraloría del Consejo y al control externo de la Auditoría Superior de la Ciudad. Y los Consejeros de la Judicatura están sometidos a un régimen de responsabilidades como los demás funcionarios públicos.

La razón de reducir en la Constitución de la Ciudad la presencia judicial en el Consejo de la Judicatura –de cuatro integrantes a tres según lo disponía el artículo 35 de la Constitución local- como ya se dijo antes, obedeció al gremialismo que prevalece en ese ámbito. Si la mayoría de los integrantes del Consejo son parte del poder judicial se produce la protección del gremio y el intercambio de favores entre juzgadores, magistrados y consejeros. Por eso, la Asamblea Constituyente, quiso en ejercicio de su autonomía, conformar de otra manera al Consejo de la judicatura, para que éste tuviese

independencia del Presidente del Tribunal Superior de Justicia y de los propios magistrados y jueces, a fin de que lograra que sus fines institucionales de carácter administrativo no tuviesen vínculos estrechos con el estamento judicial local. El Consejo de la Judicatura es un contrapeso administrativo al poder judicial local para que éste desempeñe exclusivamente sus funciones jurisdiccionales con plena independencia.

IX. CONCLUSIONES.

La reforma política a la ciudad es compatible con el neoliberalismo hegemónico que a nivel mundial prevalece, pues promueve una democracia de baja intensidad, sin participación fuerte y amplia de los ciudadanos. Se omitió en la reforma constitucional federal de 2016 que la Constitución de la ciudad fuese aprobada por los ciudadanos mediante referéndum. La aprobación de la Constitución de la ciudad de México debió requerir de una doble consulta. Una para preguntarles a los ciudadanos si querían la Constitución y, la otra para que la autorizaran en definitiva, una vez que el Constituyente de la ciudad hubiese aprobado el texto. Los ciudadanos no tuvieron tampoco la facultad de iniciativa para proponer el texto constitucional, ni facultad expresa para intervenir directamente en el proceso de deliberación de la nueva Constitución. En síntesis, se trató de una reforma que no propuso participación ciudadana alguna en el proceso de discusión y aprobación de la Constitución.

Una crítica que me parece demoledora es el débil carácter constituyente de la Asamblea Constituyente porque ésta careció de poder soberano, al menos amplio, para ejercer su función y, fue jurídicamente un órgano derivado y no originario. La reforma constitucional de 29 de enero de 2016, “amarró” o limitó jurídicamente al Constituyente de la Ciudad en el artículo 122 de la Constitución y en sus transitorios, en contra de toda la teoría jurídica sobre la naturaleza de un Poder Constituyente. El Constituyente de la Ciudad no debió nacer atado por los principios que estableció el Constituyente Permanente, ello le restó creatividad, libertad y soberanía.

El proyecto de Constitución para la Ciudad de México, con el que se iniciaron los trabajos de la Asamblea Constituyente, fue presentado el día 15 de septiembre de 2016 por el Jefe de Gobierno al Constituyente local. Se trató de un insumo importante para el debate constitucional. Sin embargo, no fue la única fuente ni aportación. La Asamblea Constituyente examinó diversos proyectos elaborados por los ciudadanos, por organizaciones sociales, por los académicos, y por los legisladores de las fuerzas políticas -hubo cerca de 1500 iniciativas de legisladores y ciudadanos-.

La exposición de motivos de la propuesta del Jefe de Gobierno da a entender en su texto, que éste cabe dentro de la concepción garantista o neoconstitucionalista del Derecho, porque dice basarse en el contenido del artículo 1 y 124 de la Constitución de la República –maximización de derechos humanos y de principios y procedimientos democráticos. El neoconstitucionalismo –sobre todo el débil- es una tendencia teórica compatible con el neoliberalismo y muy cuestionable por su conformidad con el status quo de dominación capitalista.

Nosotros pensamos que la propuesta de Constitución de la Ciudad del Jefe de Gobierno, además de nutrirse de las posturas neoconstitucionalistas, debió inspirarse en las escuelas críticas, en el constitucionalismo popular, y en el nuevo constitucionalismo latinoamericano. No acudió con suficiencia, desde nuestro punto de vista a esas fuentes, de ahí sus insuficiencias teóricas.

Sin embargo, la Constitución aprobada cuenta como ya se ha señalado antes con innovaciones importantes como son el haber incorporado parcialmente en su texto el parámetro de control de regularidad constitucional y convencional; el regular el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de la Ciudad; reconocer el derecho a la Ciudad; reconocer el derecho al mínimo vital; el derecho a la vida y a la muerte digna; o el derecho al empleo de la cannabis con fines médicos y científicos; al igual que reconocer los derechos reproductivos y sexuales; los derechos a los cuidados; al tiempo libre; o los derechos laborales de los trabajadores no asalariados, entre otros. Es también un texto importante porque reconoce la democracia representativa, directa y participativa; es trascendente porque reconoce los derechos de los pueblos originarios y de las comunidades indígenas residentes; porque asume el reconocimiento de los afroamericanos; porque independiza al Consejo de la Judicatura del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad; porque obliga a emplear el 2% del presupuesto de la Ciudad en ciencia y tecnología; porque prohíbe la privatización de la gestión del agua más no su saneamiento; porque deroga el fuero de los servidores públicos; porque incluye figuras de democracia directa como la revocación del mandato; porque confiere un estatuto jurídico a las alcaldías superior a las delegaciones pero inferior a los municipios; porque crea una Sala Constitucional dependiente del Tribunal

Superior de Justicia que conocerá de medios de impugnación para proteger y restituir derechos, así como para determinar la constitucionalidad de las normas generales que se emitan en la Ciudad por las autoridades competentes. Estas y otras innovaciones son progresistas pero, desde mi punto de vista, insuficientes para las expectativas de la sociedad capitalina que es la más crítica y vanguardista de la República mexicana.

Una vez que la Constitución de la Ciudad fue publicada el 5 de febrero de 2017, se presentaron en tiempo y en forma cuatro acciones de inconstitucionalidad -15/17, 16/17, 18/17 y 19/17, así como tres controversias constitucionales -81/2017, 83/2017 y 97/2017-, además de algunos juicios de amparo promovidos por gobernados que no analizamos aquí, pero que cuestionan la ampliación de los derechos humanos en la Ciudad. Desde nuestro punto de vista, las impugnaciones ponen en juego los derechos humanos y el diseño institucional de la organización del poder público en la Ciudad que fueron reconocidos en la Constitución local, lo que nos concierne a todos los que habitamos en la Ciudad Capital de la República. Las impugnaciones constitucionales se promovieron no para acrecentar derechos humanos o para democratizar a las instituciones de la Ciudad, sino para reducir y empobrecer sus contenidos.

Debe señalarse es que el ordenamiento impugnado, no es cualquier ordenamiento, se trata de la primera Constitución para la entidad federativa denominada Ciudad de México. En sus casi siete siglos de Historia lo que hoy es la Ciudad de México no tuvo Constitución. Es por tanto, un documento originario, que funda una nueva realidad jurídica política hasta antes inexistente en este territorio.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación debió tener este hecho en cuenta. No ha revisado la constitucionalidad de disposiciones de una Constitución local que no es originaria, ni reformas a una Constitución local emanadas del poder revisor local. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conoció de una Constitución originaria.

Se puede discutir como ya lo hemos hecho si es realmente originaria porque surge de una reforma a la Constitución de la República que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016. Desde nuestro punto de vista es originaria no sólo históricamente, por ser la primera para el territorio de lo que hoy ocupa la Ciudad de

México, sino también es originaria desde el punto de vista constitucional, porque estableció un catálogo de derechos, de principios y procedimientos democráticos que los anteriores ordenamientos de la Ciudad no contenían con esta magnitud y alcance. Es más, a partir del margen de autonomía que la reforma a la Constitución de la República le confirió a la Ciudad, en el primer párrafo del artículo 122 de la Constitución Federal reformado, de manera compatible con esa Constitución, el texto Constitucional local fue en muchos sentidos más allá en materia de derechos humanos de lo contemplado expresamente en la Constitución de la República para incorporar derechos humanos previstos en tratados y resoluciones internacionales de las que México es parte y que forman parte del artículo 1 de la Constitución Federal.

La Asamblea Constituyente de la Ciudad es tanto un poder derivado del Pacto por México –compromiso 91- y de la reforma constitucional federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016, pero también es originaria por la autonomía y márgenes de acción para elaborar la Constitución de la Ciudad que la propia reforma constitucional federal le confirió en el artículo 122 y en el séptimo transitorio de esa reforma. Hoy en día, sería difícil, aún a nivel de una Constitución nacional, hablar en el mundo entero de un constituyente originario –sin vínculo alguno o procedencia de normas y procedimientos previos- porque toda Constitución nacional está obligada a respetar las normas y procedimientos previos, ya sea por ejemplo, los del “ius cogenes” previstos en el derecho internacional.

Las Constituciones de las entidades federativas son diversas, las que son producto de procedimientos derivados de una Constitución originaria local y, las Constituciones locales originarias. El caso de la Constitución de la Ciudad es una Constitución originaria, que no dependió de procedimientos previos establecidos en una Constitución local anterior, derivó como se explicó de un pacto político nacional –el Pacto por México- y de una reforma a la Constitución federal. Sin embargo, es originaria porque reconoce derechos, fines y principios compatibles con el desarrollo, aspiraciones y futuro de la sociedad que habita el territorio local.

Las Constituciones locales tienen una autonomía limitada porque dependen de las decisiones políticas fundamentales previstas en el Pacto Federal. Ello, sin embargo, no

significa que sean simples repeticiones y copias de la Constitución Federal o, que carezcan de catálogo de derechos humanos, de mecanismos de control de constitucionalidad local o, de parámetros para juzgar la constitucionalidad local. Una Constitución para que lo sea, y eso nos lo enseñaron los revolucionarios franceses, debe contar al menos con dos elementos: derechos humanos y división de poderes –la parte dogmática y parte orgánica-. Sin estos elementos no hay constitución alguna. Si eso se pretende por algunos de los impugnadores, vayamos nombrando a los ordenamientos locales cúspide de otra manera y concibámoslos como leyes secundarias locales sin trascendencia real.

La Constitución de la Ciudad debe entenderse desde el punto de vista federal, sí en el esquema de los artículos 40, 49, 73, 116, 122 y 124. Sin embargo ese esquema de facultades exclusivas, concurrentes, coincidentes, coexistentes, etcétera, no puede concebirse desde un punto de vista mecanicista y formalista como el que realizan los impugnadores, fundamentalmente la PGR, la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República y el Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, los que sostienen en la mayoría de sus conceptos de invalidez, invasión de competencias a la esfera federal por transgresión a preceptos del artículo 73 constitucional o a las leyes generales. Debe comprenderse el federalismo y la división de poderes de manera “evolutiva y flexible” como ya lo ha señalado la propia Suprema Corte en la tesis 45/2015 identificada con el rubro: “Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT). Su función regulatoria es compatible con una concepción del principio de división de poderes evolutiva y flexible” (Número de registro 2010672, Pleno, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 25, diciembre de 2015, tomo I, materia constitucional, P./J. 45/2015, 10ª, página 38).

Es decir, el federalismo en México no ha sido, salvo algunas etapas del siglo XIX, un esquema de compartimentos estancos excluyentes entre sí –el federalismo dual-. En el siglo XX, se decía por la doctrina nacional de los años ochenta de ese siglo que era un federalismo cooperativo. En las últimas décadas, han sido tantas las reformas al artículo 73 constitucional para concentrar competencias en las autoridades federales, que parece que asistimos a una deconstrucción del Estado Federal en detrimento de las

competencias de las entidades federativas. Supongo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación establecerá un precedente que le recuerde al Constituyente Permanente Federal que aún existe el federalismo, y que las leyes generales que sólo son aprobadas por el Congreso de la Unión y no por las legislaturas locales, no pueden definir todas o las más importantes competencias y facultades sólo a favor de las instancias federales como ocurre desgraciadamente ahora, sino que también competencias importantes deben corresponderles a los otros dos órdenes de gobierno, el local y el municipal, para que exista un reparto equitativo de las competencias llamadas generales.

Creo que se debe rescatar el principio del Estado Federal del artículo 40 de la Constitución de la República y devolver el rol constitucional a las entidades federativas. Para ello pienso que la Suprema Corte no sólo debe optimizar los principios que contienen los derechos humanos, sino todos los principios constitucionales, entre otros y fundamentalmente, el principio del Estado Federal.

En este sentido, los conceptos de invalidez que afirman la invasión de competencias de la Constitución de la Ciudad a las leyes generales o a la Constitución de la República, deben interpretarse empleando el principio de proporcionalidad. No de manera mecánica y rígida sino “evolutiva y flexible”. Los principios de autoridad competente, división de poderes o federalismo, no son reglas sino principios que exigen el empleo de este método de interpretación y argumentación.

Se debe tratar al principio de competencia no como un mero requisito de validez formal. La distribución de competencias nos conduce a una categoría que no podemos ubicarla ni en la validez formal ni en la validez material, sino que es autónoma. En los juicios sobre competencia, al igual que en la interpretación de los principios constitucionales, la interpretación no es mecánica ni formal, ni es el resultado es una consecuencia de la subsunción. Los conflictos de competencia se insertan en el balance de razones, es decir, en el principio de ponderación o de proporcionalidad. En los juicios de competencia material se analiza si existen antinomias o colisiones de normas y se establece el balance entre las razones que existen entre las instituciones en supuesto conflicto. Las razones para solucionar los conflictos de competencia deben pasar por el filtro institucional, mismo que entraña comprender cómo las supuestas violaciones a una esfera de

competencia de una institución afectan o ponen en riesgo a la institución que se arroga la competencia, cómo las supuestas invasiones competenciales frustran los fines de la institución, cómo las competencias arrojadas a la autoridad que se supone no las tiene, dificultan la consecución de los fines de la institución competente o cómo se dificultan los fines de la institución invadida. Sin este análisis previo no puede prosperar ningún argumento de invasión de competencias.

Podemos decir que sí existe una garantía institucional a favor de la autoridad competente, pero ésta no es de aplicación mecánica ni indubitable. Tenemos que analizar si existe antinomia o colisión entre normas, si se colapsa la institución con la supuesta invasión de competencias, si se frustran o dificultan los fines de la institución invadida. En todos los casos deben hacerse estos análisis, si no se demuestra la colisión de principios ni el daño o disfuncionalidad a la institución supuestamente afectada, debe tener prevalencia el principio de deferencia a favor del legislador. Como dice la profesora Ródenas "...conforme nos vamos alejando del riesgo de la disfuncionalidad institucional la garantía institucional va cediendo su espacio al principio de deferencia al legislador"⁸⁹.

Por lo antes dicho, esperé infructuosamente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que los conflictos de competencias que exponen en sus controversias y acciones de inconstitucionalidad se abordaran tomando en cuenta tres elementos que son:

- a) Optimizar el principio del Estado Federal a favor de las entidades federativas;
- b) Emplear el principio de proporcionalidad para resolver los conflictos de competencia verticales que se plantean por los impugnadores;
- c) Entender que el principio de competencia es una categoría autónoma de la validez formal y material, y que implica atender al menos tres supuestos: la existencia real de una colisión de principios o normas; el colapso de la institución

⁸⁹ RÓDENAS CALATAYUD, Ángeles, "Validez formal y validez sustantiva: el encaje de la competencia material", Revista Doxa, número 30, 2007, p. 559.

competente porque la otra atenta contra sus fines y propósitos; y el grado de afectación a los fines de la institución que se sostiene es la competente.

De manera bizantina, algunas de las impugnaciones a la Constitución de la Ciudad se refirieron al tema de la soberanía versus autonomía, que desde mi punto de vista no planeta un antagonismo sino una complementariedad. En términos del primer párrafo del artículo 41 constitucional, el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Es decir, la soberanía que reside esencial y originalmente en el pueblo, según reza el artículo 39 de la Constitución, se delega vía las modalidades de democracia existentes en las instituciones federales, en las de los Estados y en las de la Ciudad de México, con la salvedad de que las instituciones locales no pueden contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Lo anterior significa que en sus regímenes interiores las entidades federativas si son soberanas en los términos del primer párrafo del artículo 41 constitucional, porque el pueblo expresa su voluntad a través de sus normas, instituciones locales y regímenes interiores, siempre y cuando éstos no se contravengan las estipulaciones del Pacto Federal. Sostener otro punto de vista, implicaría negar la soberanía del pueblo en cuanto integrante de las entidades federativas y de la Ciudad de México y, solo reconocerla cuando ese pueblo es parte del Estado Federal. Los artículos 39 y 41 no hacen ese distingo y, aluden a la existencia de la soberanía en todos los niveles u órdenes de gobierno del país.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido las competencias de las Constituciones locales para establecer Tribunales Constitucionales locales –acción de inconstitucionalidad 8/2010- que deben juzgar la constitucionalidad y convencionalidad

de disposiciones y actos jurídicos locales. El temor que se ha expuesto por los impugnadores, de que podrían existir a lo largo del país parámetros de regularidad discrepantes, y que en algunas entidades se protejan y garanticen los derechos humanos en mayor medida que en otras, sostengo que es incorrecto. Bastaría con que la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconociera como parte del parámetro de constitucionalidad nacional a todos los derechos humanos reconocidos en las Constituciones locales, siempre y cuando esos derechos se interpretaran pro persona y progresivamente, y no contravinieran en los términos que aquí hemos reseñado, las estipulaciones del Pacto Federal. Así por ejemplo, si en Yucatán la Constitución de ese Estado reconoce un derecho humano que la Constitución de la Ciudad de México no reconoce, cualquier persona de esta Ciudad pueda invocarlo a su favor aunque se encuentre reconocido en la Constitución de Yucatán y no en la Constitución de la Ciudad de México –si para los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de una entidad federativa se da crédito en las otras (artículo 121 de la Constitución de la República), por mayoría de razón, en materia de derechos humanos se deben reconocer como propios los contemplados en otras constituciones locales-. De esta manera, con el concurso de las autoridades de las entidades federativas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante interpretación conforme, podría armonizar en todo el país el parámetro de regularidad constitucional nacional integrado por los derechos humanos que la Constitución Federal y cada Constitución local reconoce.

X. BIBLIOGRAFÍA.

ALEXY, Robert, “Ponderación, control de constitucionalidad y representación”, en ANDRÉS IBAÑEZ, Perfecto y ALEXY, Robert, Jueces y ponderación argumentativa, México, UNAM, 2006.

ALEXY, Robert, Teoría de los derechos fundamentales, segunda edición, traducción de Carlos Bernal Pulido, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

ALTERIO, Ana Micaela y NIEMBRO ORTEGA, Roberto, “¿Qué es el constitucionalismo popular? Una breve referencia al uso de las fuerzas armadas en México como fuerzas de seguridad”, en ALTERIO, Ana Micaela y NIEMBRO ORTEGA, Roberto, Constitucionalismo popular en Latinoamérica, México, Porrúa, 2013.

ALTERIO, Ana Micaela, “Corrientes del Constitucionalismo contemporáneo a debate”, en Revista Problema. Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho, México, número 8, enero-diciembre de 2014.

ASTUDILLO, César, El bloque y parámetro de constitucionalidad y convencionalidad en México, México, Tirant lo Blanch, 2014.

ATIENZA, Manuel, las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica, editorial Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

BALKIN, Jack M., “Populism and Progressivism as Constitutional Categories”, Faculty Scholarship Series, Paper 268, 1995.

BARCELÓ ROJAS, Daniel A., Teoría del federalismo y del Derecho Constitucional Estatal Mexicano, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

BEDER, Sharon, Energía y Poder. La lucha por el control de la electricidad en el mundo, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.

BERNAL PULIDO, Carlos, El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales, segunda edición, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.

BERNAL, Angélica, M., “The Meaning and Perils of Presidential Refounding in Latin America”, Constellations. An International Journal of Critical and Democracy Theory, Volume 21, No. 4, New York, 2014.

BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang, Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia, Madrid, Trotta, 2000.

BROSCHEK, Jörg, "Federalismo en Europa, América y África: un análisis comparativo", en HOFMEISTER, Wilhelm y TUDELA ARANDA, José (editores), Sistemas federales. Una comparación internacional, Madrid, Konrad Adenauer Stiftung y Fundación Manuel Giménez Abad, 2017.

CALONAJE, Concha, Técnica de la argumentación jurídica, Navarra, Aranzadi-Thomson Reuters, 2009.

CARBONELL, Miguel (ed.), Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos, Madrid, Trotta, 2007.

CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma, México, Porrúa y UNAM, 2012.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, La Constitución de la Ciudad de México. Análisis crítico, México, UNAM-Instituto Belisario Domínguez, 2017.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, Crítica a la reforma constitucional en materia energética de 2013, México, UNAM, 2014.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, La crisis del sistema electoral mexicano. A propósito del proceso electoral de 2012, México, UNAM, 2014.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, Poder constituyente, Constitución y cambio democrático, México, UBIJUS, 2015.

CARRANCO ZUÑIGA, Joel, Régimen jurídico del Distrito Federal, México, Porrúa, 2000.

CERRONI, Umberto, Introducción al Pensamiento Político, México, Siglo XXI, 1994.

CLÉRICO, Laura y otros (coordinadores), Derechos fundamentales, principios y argumentación, Granada, editorial Comares, 2011.

CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl, La Ciudad de México como Distrito Federal y entidad federativa. Historia y perspectiva, México, editorial Porrúa, 2016.

CÓRDOVA, Lorenzo, "¿Qué es una Constitución?", en BECERRA, Ricardo, CORDERA, Rolando, y WOLDENBERG, José, Revista Configuraciones, número 41, México, mayo-agosto de 2016.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, "Intervención", sesión pública ordinaria de jueves 29 de agosto de 2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Contradicción de tesis 293/2011.

DE CABO MARTÍN, Carlos, Pensamiento crítico, constitucionalismo crítico, Madrid, Trotta, 2014.

DE CABO MARTÍN, Carlos, El común. Las nuevas realidades constituyentes desde la perspectiva del constitucionalismo crítico, Madrid, editorial Trotta, 2017.

Diario Oficial de la Federación de 11 de septiembre de 2018. Puntos resolutive de la sentencia emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión celebrada el 6 de septiembre de dos mil dieciocho, al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017.

El Universal, 31 de enero de 2017, sección Metrópoli, página principal.

ELSTER, Jon, Ulises desatado. Estudios sobre racionalidad, precompromiso y restricciones, Barcelona, Gedisa, 2002.

ESTÉVEZ ARAUJO, José Antonio, La Constitución como proceso y la desobediencia civil, Madrid, Trotta, 1994.

FERRAJOLI, Luigi, Un debate sobre el constitucionalismo, Madrid, Marcial Pons, 2012.

FINCHELSTEIN, Federico, "Returning Populism to History", Constellations. An International Journal of Critical and Democracy Theory, Volume 21, No. 4, New York, 2014.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y MORALES SÁNCHEZ, Julieta, La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011), México, Porrúa y UNAM, 2011.

GARDBAUM, Stephen, "A Deomocratic Defense of Constitutional Balancing" en Law & Ethics of Human Rights, University of California, Los Angeles, Vol. 4, 2010.

GARGARELLA, Roberto, "El nacimiento del constitucionalismo popular", en GARGARELLA, Roberto, Teoría y crítica del Derecho Constitucional, Buenos Aires, Abeledo Perrot, tomo I, 2008.

GARGARELLA, Roberto, "Acerca de Barry Friedman y el "constitucionalismo popular mediado", Revista Jurídica de la Universidad de Palermo, Buenos Aires Argentina, año 6, número 1, 2005.

GARGARELLA, Roberto, "El constitucionalismo latinoamericano de ayer a hoy: promesas e interrogantes", mimio.

GARGARELLA, Roberto, "Justicia y derechos sociales: lo que no dice el argumento democrático", en Teoría y Crítica del Derecho Constitucional, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2008, tomo II.

GOMES CANOTILHO, J. J, Direito constitucional e teoria da Constituicao, Coimbra, Almedina, 1998.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Prólogo”, en CARRANCO ZUÑIGA, Joel, Régimen jurídico del Distrito Federal, México, Porrúa, 2000.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, Digesto Constitucional Mexicano. La Constitución del Distrito Federal, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2000.

GUASTINI, Ricardo, “La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano”, en CARBONELL, Miguel (ed.), Neoconstitucionalismo(s), Madrid, Trotta, 2003.

GUASTINI, Riccardo, Le fonti del diritto e l'interpretazione, Milán, Giufre, 1993.

HÄBERLE, Peter, El Estado Constitucional, México, UNAM, 2001.

HARDT, Michael-NEGRI, Antonio, Empire, Cambridge Massachussets, Harvard University Press, 2000.

HARVEY, David, Breve historia del neoliberalismo, Madrid, Akal, 2007.

HARVEY, David, El enigma del capital y la crisis del capitalismo, Madrid, Akal, 2012.

HARVEY, David, El nuevo imperialismo, Madrid, Akal, 2004.

HARVEY, David, Seventeen Contradictions and the End of Capitalism, Oxford-New York, Oxford University Press, 2014.

HERNÁNDEZ CERVANTES, Aleida, La producción jurídica de la globalización económica, México, UNAM-Universidad Autónoma de San Luis Potosí-Centro de Estudios Jurídicos y Sociales Mispát, A.C., 2014.

HÖLLANDER, Pavel, “El principio de proporcionalidad: ¿Variabilidad de su estructura?”, en La teoría principalista de los derechos fundamentales. Estudios sobre la teoría de los derechos fundamentales de Robert Alexy (Jan-R. Sieckmann (ed), Madrid, Marcial Pons, 2011.

HUERTA, Carla, Conflictos normativos, México, UNAM, segunda edición, 2007.

KAPLAN, Marcos, Estado y globalización, México, IJ-UNAM, primera reimpresión, 2008.

KENNEDY, Duncan, Libertad y restricción en la decisión judicial, Bogotá, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana, Ediciones Uniandes, Instituto Pensar, Siglo del Hombre Editores, 1999.

KRAMER, Larry D., Constitucionalismo popular y control de constitucionalidad, Madrid, Marcial Pons, traducción de Paola Bergallo, 2011.

LACLAU, Ernesto, La razón populista, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2005.

LÓPEZ ARANGUREN, Eduardo, El federalismo americano: las relaciones entre poderes en los Estados Unidos, Madrid, Instituto de Administración Local, 1987.

LÓPEZ CALERA, Nicolás y otros, Sobre el uso alternativo del Derecho, Valencia, Fernando Torres Editor, 1975.

MIJANGOS Y GONZÁLEZ, Javier, “la doctrina de la Drittwirkung der Grundrechte en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” en Teoría y realidad constitucional, Madrid, UNED, número 20, 2007.

MORA-DONATTO, Cecilia, Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada, México, Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados. LIX Legislatura, 2006.

MORTATI, Constantino, La Constitución en sentido material, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2001.

NAVARRO, Vicenc, Bienestar, Bienestar insuficiente, democracia incompleta, Barcelona, Anagrama, 2002.

NOGUERA FERNÁNDEZ, Albert, El sujeto constituyente. Entre lo viejo y lo nuevo, Madrid, editorial Trotta, 2017.

PAHUAMBA ROSAS, Baltazar, El derecho humano a la rendición de cuentas objetiva y uso debido de los recursos públicos, México, ESPRESS, 2016.

POST, Robert y SIEGEL, Reva, “Popular Constitutionalism, Departmentalism, and Judicial Supremacy”, California Law Review 92, 2004.

POULANTZAS, Nicos, “Marx y el Derecho moderno”, en Hegemonía y dominación en el Estado moderno, Buenos Aires, Cuadernos de Pasado y Presente, Siglo XXI Argentina, 1975.

PRIETO SANCHÍS, Luis, Constitucionalismo y positivismo, México, Fontamara, 1997.

RÓDENAS CALATAYUD, Ángeles, “Validez formal y validez sustantiva: el encaje de la competencia material”, Revista Doxa, número 30, 2007.

RODRÍGUEZ KURI, Ariel, (coordinador), Historia política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000), México, El Colegio de México, 2013.

SÁNCHEZ GIL, Rubén, El principio de proporcionalidad, México, UNAM, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa y RODRÍGUEZ GARAVITO, César A., El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita, Barcelona-México, Universidad Autónoma Metropolitana y Anthropos Editorial, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa, Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur, México, Guatemala y Buenos Aires, Universidad de los Andes, Siglo del Hombre Editores y Siglo Veintiuno Editores, 2010.

SCHMITT, Carl, Teoría de la Constitución, Madrid, Alianza editorial, 1982.

SERNA DE LA GARZA, José María, “Elementos conceptuales para el análisis del Estado Federal mexicano”, en ASTUDILLO, César y CASARÍN LEÓN, Manlio Fabio (coordinadores), Derecho constitucional Estatal. Memoria del VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados, México, UNAM, 2010.

SERNA DE LA GARZA, José María, “Las reformas al federalismo mexicano”, en CASAR, María Amparo y MARVÁN, Ignacio (coordinadores), Reformas sin mayorías. La dinámica constitucional en México: 1997-2012, México, editorial Taurus, 2014.

SHAPIRO, Ian, El estado de la teoría democrática, Barcelona, ediciones Bellaterra, 2005.

SIEYÉS, Emmanuel, ¿Qué es el Tercer Estado?, Madrid, Alianza Editorial, 1994.

STAVRAKAKIS, Yannis, “The Return of the People: Populism in the Shadows of the European Crisis”, Constellations. An International Journal of Critical and Democracy Theory, Volume 21, No. 4, New York, 2014.

STIGLITZ, Joseph E., El malestar en la globalización, Madrid, Santillana ediciones, 2002.

TORRE, Juan Carlos, La audacia y el cálculo, Buenos Aires, Argentina, Sudamericana, 2011.

TUSHNET, Mark, Taking the Constitution Away From the Courts, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1999.

VANOSSI, Jorge Reinaldo, Estudios de teoría constitucional, México, UNAM, 2002.

VEGA, Pedro de, La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente, Madrid, Tecnos, 1985.

VICIANO PASTOR, Roberto y MARTÍNEZ DALMAU, Rubén, “Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano”, en El nuevo constitucionalismo en América Latina, Quito, Ecuador, Corte Constitucional, 2010.

VIGO, Rodolfo Luis, Interpretación constitucional, editorial Abeledo- Perrot, Buenos Aires, 1993.

VILLABELLA, Carlos, Nuevo constitucionalismo latinoamericano. ¿Un nuevo paradigma?, México, Grupo Editorial Mariel, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, A.C., Universidad de Guanajuato, Juan Pablos Editor, 2014.

WISE, John, A Vindication for the Government of the New England Churches. A Drawn from Antiquity; the Light of Nature; Holy Scripture; its Noble Nature; and from the Dignity divine Providence has put upon it, Boston, 1717.

ZAGREBELSKY, Gustavo, “Storia e Costituzione”, en Il Futuro della Costituzione, Torino, Einaudi, 1996.

ZAGREBELSKY, Gustavo, El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia, Madrid, Trotta, 2008.

XI. ANEXO. PROPUESTA ALTERNATIVA DE CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO.

El suscrito Jaime Fernando Cárdenas Gracia, con fundamento en los artículos 5.9, 43 y 44 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, somete a la consideración del Pleno de la Asamblea Constituyente de la Ciudad, la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE SUSTITUYE EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO PRESENTADO POR EL JEFE DE GOBIERNO Y SE PROPONE EL QUE AQUÍ SE ENUNCIA.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Introducción.

El proyecto de Constitución para la Ciudad de México, presentado el día 15 de septiembre por el Jefe de Gobierno, al Constituyente local es un insumo importante para el debate constitucional de este órgano colegiado. Sin embargo, no es el único insumo ni aportación, ni lo será. La Asamblea Constituyente deberá examinar diversos proyectos elaborados por los ciudadanos, por organizaciones sociales, por los académicos, por los diputados constituyentes y, por las demás fuerzas políticas.

El proyecto constitucional del Jefe de Gobierno contiene los siguientes apartados: preámbulo, título preliminar, siete títulos y las normas transitorias. El preámbulo pretende ser una historia constitucional de la ciudad que además busca exponer los motivos del texto. El título preliminar alude a los principios generales (naturaleza jurídica de la Ciudad; soberanía popular; composición pluricultural, plurilingüe y multiétnica de la Ciudad; principios fundamentales; función pública; gobierno democrático; e, identidad de la Ciudad de México). El título primero desarrolla la carta de los derechos humanos

(principios de interpretación y aplicación de derechos; derechos de libertad y de seguridad jurídica; derechos civiles y políticos; derecho a la educación y a la cultura; derechos sociales a la vida digna, a la vivienda y, a la salud; derechos económicos; derechos de colectivos y grupos sociales; derechos al medio ambiente; derechos a la seguridad; y, derechos de acceso a la justicia). El título segundo comprende la planeación democrática y la hacienda pública de la ciudad. El título tercero abunda en la democracia electoral y la participativa. El título cuarto desarrolla la organización del poder público central y de las alcaldías. El título quinto regula el combate a la corrupción y la responsabilidad de los servidores públicos. El título sexto se ocupa de la relación con los poderes federales. El séptimo es denominado de la estabilidad constitucional. Finalmente, las normas transitorias prevén la entrada en vigor de cada uno de los apartados.

II. Críticas al proyecto del Jefe de Gobierno.

Consideramos que es un proyecto con numerosas deficiencias. Apuntamos las siguientes:

- 1. El proyecto del Jefe de Gobierno no reivindica el reconocimiento de la soberanía de la Ciudad.** Acepta el estatus inferior que nos ha conferido el poder revisor de la Constitución de la República como entidad federativa autónoma pero no soberana, que no alcanza el rango de Estado.

La Ciudad de México se seguirá manteniendo como una entidad federativa tutelada en decisiones fundamentales por los poderes federales. Por ejemplo, según la reforma a la Constitución de la República de 29 de enero de 2016, la deuda pública será aprobada por el Congreso de la Unión y no por el Congreso local. El Presidente de la República conserva competencias para destituir al Jefe de la Policía de la Ciudad. Además, aspectos cruciales para la vida local como la regulación del desarrollo metropolitano, es competencia del Congreso de la Unión. Las bases de coordinación entre los poderes locales y federales se regirán por una ley federal. El fondo de capitalidad es competencia de la Cámara de

Diputados. Los inmuebles ubicados en la Ciudad que estén destinados al servicio de los poderes de la federación están bajo la jurisdicción de los poderes federales y no de los poderes de la Ciudad.

Se puede argumentar que formalmente el Jefe de Gobierno no tenía más remedio más que reconocer ese estatus. Sin embargo, era muy importante que hubiese reivindicado al inicio del texto constitucional el carácter soberano y no autónomo de la Ciudad, como una aspiración de las personas que habitamos la Ciudad y como un compromiso jurídico-constitucional presente y futuro de las autoridades locales.

2. **No se aprobará el texto constitucional mediante referéndum.** El proyecto del Jefe de Gobierno no propone que el texto constitucional sea sometido al referéndum de los ciudadanos de la Ciudad una vez que el texto constitucional sea en su caso aprobado por la Asamblea Constituyente.

Esta crítica no es para nada desdeñable, tomando en cuenta que: 40 de los 100 diputados constituyentes no fueron electos por los ciudadanos sino designados por las Cámaras de Senadores, de Diputados, del Jefe de Gobierno y del Presidente de la República; que la participación en la elección de 5 de junio de 2016 que eligió a los 60 diputados no alcanzó el 30% del listado nominal de los electores inscritos en el padrón electoral; y, que los electos fuimos elegidos por el método de representación proporcional y no por el método mayoritario o uninominal.

Es del todo pertinente que la Constitución sea sometida a referéndum para corregir los anteriores déficits de legitimidad democrática y para que el proceso constituyente no implique exclusivamente una negociación cupular entre las élites de los partidos. Además, no debe perderse de vista que se trata de la Constitución de la entidad federativa más importante del país, que seguramente afectará, para bien o para mal, la vida de millones de seres humanos.

La Constitución de la Ciudad requiere de legitimidad, y para otorgársela, es preciso que los ciudadanos estén presentes en el proceso de su construcción y también en el momento del resultado final. Una Constitución del siglo XXI no puede ser un ejercicio exclusivo de notables, por más esclarecidos que éstos sean.

3. **No se consulta a los pueblos originarios.** Aunque en el proyecto constitucional del Jefe de Gobierno se reconoce a los pueblos originarios, comunidades indígenas residentes y afroamericanos el derecho a la consulta, se olvida que ésta es obligatoria, sobre todo cuando se trata de normas superiores del sistema, según se desprende del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT. Los pueblos y las comunidades deben ser consultados sobre el texto constitucional completo y no sólo sobre una parte⁹⁰. El proyecto del Jefe de Gobierno no propone **sobre todo** el texto constitucional la consulta previa, libre, informada y eficaz, exclusivamente contempla (artículo 65) la consulta para medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectarles, principalmente respecto a la explotación de los recursos naturales de los territorios que habitan.

La consulta previa a los pueblos originarios debe realizarse antes de la promulgación y publicación de la Constitución de la Ciudad. El principio básico para este tipo de consultas es que éstas siempre deben aplicarse cuando las decisiones constitucionales, convencionales, legislativas o administrativas de los poderes y órganos del Estado puedan afectar a los pueblos, comunidades indígenas y afroamericanos de manera directa o indirecta⁹¹. Lo más común, por el contrario, es el punto de vista tradicional y ortodoxo, que indica que las consultas sólo proceden respecto a la aplicación de los contratos y/o concesiones que el

⁹⁰ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, Crítica a la reforma constitucional energética de 2013, México, UNAM, 2014.

⁹¹ PÓLIT MONTES DE OCA, Berenice, La consulta previa. En materia ambiental y en relación a los derechos colectivos de las comunidades y nacionalidades, Quito, Ecuador, Cevallos Editora Jurídica, 2010, pp. 101 y ss.

gobierno celebre o haya otorgado a los inversionistas privados, nacionales o extranjeros.

Los constituyentes deben tener presentes los siguientes instrumentos internacionales: la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada por la Asamblea General de la O.N.U. el 13 de septiembre de 2007 y, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes aprobado por la Conferencia General de la O.I.T. Igualmente deben asumir dos decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: El Caso Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador resuelto el 27 de junio de 2012 y, el caso Saramaka vs. Suriname, resuelto el 28 de noviembre de 2007.

El 13 de septiembre de 2007 la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas aprobó la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la que establece, entre otros, los siguientes derechos de estos pueblos:

“Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado” (artículo 19).

“Los pueblos tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u de otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma” (artículo 26).

“A la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar que no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado” (artículo 29).

El 27 de junio de 1989, la 76ª Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo adoptó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el que fue ratificado por la Cámara de Senadores el 11 de julio de 1990, y que contempla, entre otros, los siguientes derechos a favor de los pueblos indígenas:

“A ser consultados por los gobiernos, mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente” (artículo 6).

De acuerdo con la resolución de 27 de junio de 2012 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador, la Corte señaló el alcance del derecho de consulta: debe tener carácter previo, debe ser de buena fe, su finalidad debe ser la de llegar a un acuerdo, debe ser adecuada y accesible, debe tomar en cuenta el impacto ambiental y la cultura indígena en cuestión y, debe ser una consulta informada que respete el resto de los derechos fundamentales. Debe recordarse que esta resolución tuvo como objeto de litis un permiso que el Estado de Ecuador otorgó a una empresa petrolera privada para realizar actividades de exploración y explotación petrolera en territorio del pueblo Kichwa de Sarayaku.

En el otro asunto, el caso Saramaka vs. Suriname (sentencia de 28 de noviembre de 2007), la Corte Interamericana de Derechos Humanos, declaró culpable al Estado de Surinam por no garantizar el derecho a la propiedad tradicional de esa comunidad y, también se pronunció sobre el deber de consultar, pues en lo que antes eran sus territorios ancestrales se expidieron licencias para la explotación maderera. En este asunto, la Corte consideró que, cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrán un mayor impacto dentro del territorio Saramaka, el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar a los

Saramakas, sino también debe de obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones.

La diferencia entre la consulta previa y el consentimiento previo, libre e informado reside en que éste último es obligatorio para que los actos jurídicos del Estado sean válidos⁹². Si no hay consentimiento previo, libre e informado no existe la validez jurídica. Por esa razón, por ejemplo, la Corte Constitucional Colombiana, ha declarado “inexequibles” o inválidos tratados internacionales firmados y ratificados por Colombia, por no haber consultado a los pueblos y comunidades indígenas cuando estos instrumentos les afectaban⁹³.

¿En qué casos se requiere del consentimiento libre, previo e informado? Desde luego, cuando se trata de normas jurídicas constitucionales, convencionales, legales o administrativas o, de proyectos que sean susceptibles de causar grandes impactos en los derechos de los pueblos originarios.

En el caso concreto, la consulta sobre el texto constitucional de la Ciudad es indispensable porque los pueblos originarios, las comunidades indígenas residentes o los afrodescendientes, pueden estimar que los derechos reconocidos en el texto constitucional son insuficientes, que no se adecúan a lo previsto en los instrumentos internacionales, y que ni siquiera cumplen con los parámetros de los Acuerdos de San Andrés, porque no se les reconoce a los pueblos originarios la autonomía territorial.

⁹² CLAVERO, Bartolomé, Happy Constitution: Cultura y lengua constitucionales, Madrid, Trotta, 1997.

⁹³ RODRÍGUEZ, Gloria Amparo, “La consulta previa a pueblos indígenas”, en PARRA DUSSÁN, Carlos y, RODRÍGUEZ, Gloria Amparo, Comunidades Étnicas en Colombia. Cultura y Jurisprudencia, Bogotá, Universidad del Rosario, 2005, pp. 121 y ss.

4. **No prevé la autonomía territorial para los pueblos originarios.** El proyecto del Jefe de Gobierno no contempla una autonomía auténtica a los pueblos originarios.

Respecto a la autonomía, la iniciativa del Jefe de Gobierno alude: a la autodeterminación, a que los pueblos y comunidades cuenten con sus sistemas normativos y a la jurisdicción indígena. Hasta ahí llega la autonomía reconocida. El proyecto, ni siquiera establece circunscripciones electorales a favor de los pueblos y comunidades ni contempla plurinacionalidad en la conformación de las instituciones públicas.

5. **No se garantiza lo público y abre las puertas a la privatización.** Se señala en la iniciativa del Jefe de Gobierno –artículo 21- que el servicio público de abasto de agua y su saneamiento será prestado por el gobierno de la Ciudad, a través de un ente público, con autonomía técnica y de gestión, que coordinará las acciones de las instituciones locales con perspectiva metropolitana y visión de cuenca hidrográfica. Parece que la privatización en materia de agua y saneamiento está prohibida, aunque el texto del Jefe de Gobierno a este respecto no es explícito.

Lo que se evidencia en el proyecto del Jefe de Gobierno es que el acceso al agua no se reconoce como derecho humano y que tampoco se garantiza la frecuencia continua en el suministro de agua.

En los demás servicios públicos se dejan abiertas las posibilidades para la privatización de todos los demás servicios públicos: la prestación de los mismos se podrá realizar vía concesiones, autorizaciones, contratos y permisos, lo que constituirá además de un despojo de los recursos públicos, un gran negocio para unos cuantos empresarios de la Ciudad, del país y del extranjero como ya ocurre.

En el país y en la ciudad una de las características del nuevo sistema jurídico neoliberal es la privatización de los recursos y servicios públicos. En otro trabajo⁹⁴

⁹⁴ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, El modelo jurídico del neoliberalismo, México, UNAM, 2016.

mencioné cómo el modelo jurídico neoliberal desmantela las instituciones para favorecer al mercado nacional e internacional. Se privatiza el derecho público, lo que se manifiesta en: a) El fin de la cláusula Calvo porque las controversias que se susciten con motivo de muchas reformas estructurales no serán resueltas por los tribunales nacionales sino por instancias de arbitraje internacional; b) La protección de las inversiones extranjeras sobre las nacionales –artículo 1103, 1106 y 1110 del TLC- implica que el derecho público mexicano y la propiedad de los nacionales queda subordinado al derecho internacional de carácter comercial; y, c) la subordinación de la propiedad ejidal e indígena a los fines de los intereses nacionales y transnacionales. El modelo significa la pérdida de las visiones de nación en beneficio de una globalización impuesta de arriba a abajo que constituye una auténtica revolución de los ricos del mundo para los ricos del mundo⁹⁵.

6. **No se establece expresamente la prohibición de privatización del espacio público.** El proyecto indica la recuperación del espacio público para usos comunitarios, pero no prohíbe el otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones sobre él. En este gobierno, el espacio público ha servido para que algunos empresarios realicen importantes y cuantiosos negocios.

Se contempla que la gestión del espacio público puede ser pública, social o privada. Además, la iniciativa del Jefe de Gobierno señala que se garantizará el derecho a realizar actividades de esparcimiento, ocio y recreación turística pero no se precisa la recreación cultural en los espacios públicos. Se establece que las leyes establezcan incentivos urbanos y fiscales para la generación de espacios abiertos, de usos públicos y áreas verdes, lo que desde una lectura neoliberal puede

⁹⁵ Ver el estudio de CORDERA, Rolando, CÁRDENAS, Cuauhtémoc, IBARRA, David, TELLO, Carlos, SAMANIEGO, Norma, NAVARRETE, Jorge Eduardo, ANGUIANO, Eugenio, ESQUIVEL, Gerardo, DE MARÍA Y CAMPOS, Mauricio, FUENTES, Mario Luis, MURAYAMA, Ciro, LOMELÍ, Leonardo, entre otros, Sobre las propuestas de reforma energética, UNAM, octubre 2013.

significar, que en el espacio público se permite construir centros comerciales para beneficiar a los empresarios.

No existe en la iniciativa del Jefe de Gobierno una defensa del patrimonio urbano, lo que debería incluir incentivos para la conservación de los inmuebles y el patrimonio intangible.

- 7. El proyecto constitucional no establece cuándo la consulta a los habitantes de la Ciudad para cambios de uso de suelo y megaproyectos debe ser previa, obligatoria y vinculante.** El proyecto remite tramposamente a la ley secundaria.

Lo anterior es grave porque una de las principales demandas sociales en la Ciudad es que los habitantes sean consultados de manera previa, obligatoria y vinculante sobre cualquier megaproyecto, sea público o privado, Los criterios deben estar en la Constitución. De otra suerte, las consultas pueden consistir en ejercicios de simulación no vinculantes.

En el apartado constitucional que establece el sistema de planeación, se incluyen programas sectoriales y especiales sobre desarrollo urbano que darán lugar a normas que como ahora ocurre irán más allá de las leyes. Lo preocupante es que esos ejercicios de planeación se realicen sin participación y sin respetar la voluntad ciudadana.

- 8. No prohíbe el cambio de uso de suelo de rural a urbano.** El territorio de la Ciudad mantiene más de 50% de suelo rural. En esos espacios se debe prohibir su cambio de uso de suelo.

El tema es fundamental para el futuro de la Ciudad. El suelo es motivo de una bárbara especulación urbana que no beneficia a los habitantes sino a los grandes empresarios. El proyecto del Jefe de Gobierno no pone los énfasis en la contención del desarrollo urbano de la Ciudad, sino que la alienta para la especulación económica.

9. **En materia de derechos humanos sociales el proyecto es asistencialista.** El proyecto reza: si hay presupuesto y alcanza para ello, entonces habrá recursos para los derechos sociales.

En materia de regulación del Presupuesto de la Ciudad no se establece una jerarquización de los egresos que favorezcan al gasto social y la garantía financiera de los derechos sociales. Existe una total ambigüedad en la propuesta.

10. **En el proyecto del Jefe de Gobierno, los programas sociales que ya existen en la Ciudad contemplados en ley no se reconocen como derechos humanos.**

En la Ciudad existen muchos programas sociales que se han reconocido en ley como derechos a favor de las personas, tal como la pensión para adultos mayores. Esos programas que tienen carta de naturalización pudieron ser reconocidos como derechos fundamentales con sus garantías presupuestales y procesales correspondientes en la Constitución de la Ciudad. El Jefe de Gobierno no da ese paso trascendental.

11. **La propuesta no entiende lo que es la renta básica universal.** La focaliza en el segmento de los más pobres. Se trata es de avanzar en el reconocimiento de un derecho universal que conforme se vaya implantando sustituya otras transferencias económicas existentes.

La renta básica tiene que ver con la dignidad de todas las personas. Una de sus consecuencias secundarias es el combate a la pobreza extrema. Se debe entender que la renta básica atiende no solamente a la desigualdad que genera la pobreza, sino descansa en la libertad y en la construcción de otro tipo de ser humano.

12. **En materia de sistema de cuidados, mantiene la vaguedad en su definición y alcance.** El Jefe de Gobierno no propone en su iniciativa la implementación de un sistema público de respaldo a las familias (principalmente a las mujeres) que

apoyan en el cuidado de las personas que no pueden valerse por sí mismas. Un sistema de cuidados así entrañaría un cambio estructural hacia el futuro, para una ciudad con más personas mayores.

13. **El derecho a la vivienda en manos de los especuladores.** El artículo 21 de la iniciativa del Jefe de Gobierno señala en su parte conducente que: “Instrumentarán políticas de suelo urbano y reservas territoriales...para el desarrollo de vivienda social de calidad, en colaboración con los organismos federales y locales y con los promotores privados y sociales”. La norma propone generar planes de negocio para la construcción de la vivienda social.
14. **No se establece en educación el principio de cero rechazados, ni se considera obligatoria la educación pública del preescolar hasta el postgrado.** Las autoridades generarán oportunidades de acceso a la educación superior hasta donde alcance el presupuesto.
15. **La evaluación educativa, aunque dice ser no punitiva, no indica en quien se deposita.** Se omitió señalar que la evaluación debe ser realizada por cada comunidad educativa, la que debe integrarse por los padres de familia, profesores, y en su caso, alumnos.
16. **La propuesta educativa no contempla:** a) La necesidad de ampliar los horarios de todas las escuelas para convertirlas en escuelas de tiempo completo; b) No menciona ningún programa de becas para los estudiantes de preparatoria; c) Omite la gratuidad de los uniformes y útiles escolares para estudiantes de primaria y secundaria; d) No menciona ningún apoyo especial para estudiantes indígenas; e) No otorga el derecho a la educación bilingüe para el caso de hablantes de lengua indígena; f) No propone la creación de un Instituto de Lenguas Indígenas de la Ciudad de México que atienda las necesidades de educación, traducción, orientación y apoyo a la población indígena de la Ciudad de México; g) No menciona la necesidad de ofrecer educación artística a los estudiantes de los ciclos básicos. La iniciación a la cultura y el arte deben comenzar desde muy temprana edad; y, h) No propone como un ingrediente obligatorio para la educación integral de los niños y jóvenes la práctica sistemática del deporte.

17. **La cultura también será motivo de especulación económica.** Como ocurre con todos los derechos humanos que se reconocen en la iniciativa de Constitución, el artículo 13 C, determina que los actores públicos, sociales y privados velan por la garantía de estos derechos. No se priorizan las obligaciones de las instituciones de la Ciudad en la garantía de estos derechos. Siempre se deja abierto un espacio a la especulación y a los negocios particulares con los derechos fundamentales.
18. **La exigibilidad de los derechos humanos se traslada hasta el 2019 según el artículo quinto transitorio.**
19. **La protección de los derechos humanos, vía los mecanismos procesales que se prevén, es ambigua.** El proyecto constitucional carece de contundencia para la procedencia de las distintas acciones de protección de derechos. No queda claro si estos recursos y acciones proceden con un interés simple o, si como existe a nivel federal, se requiere de un interés legítimo o jurídico.
20. **Se omite dentro del apartado de aplicación e interpretación de los derechos, el análisis del parámetro de constitucionalidad y convencionalidad para determinar la constitucionalidad y convencionalidad de normas y actos de autoridad.** El proyecto alude exclusivamente al bloque de constitucionalidad y de convencionalidad. Hubiese sido muy importante que el proyecto aceptará un nuevo esquema de validez jurídica en donde las normas más protectoras de derechos –aunque sean inferiores jerárquicamente- prevalezcan sobre las superiores.
21. **La exigencia para la interposición de las acciones de inconstitucionalidad por diez mil ciudadanos es excesiva.** Estas acciones deben proceder porque así lo solicite un ciudadano.
22. **En materia de protección de derechos humanos la Constitución presenta un giro decimonónico. No establece como sujetos obligados para garantizarlos a los poderes fácticos.** Solamente las instituciones y servidores públicos son considerados autoridades responsables respecto a ellos.

Lo anterior es muy importante porque si en la iniciativa del Jefe de Gobierno se establece que un gran número de derechos humanos serán garantizados o

protegidos por particulares –en concurrencia o no con el sector público y social-, la consecuencia debe ser, el establecimiento para ellos de responsabilidades específicas en su garantía. De otra suerte, parece que el proyecto de Constitución se ha hecho para que el sector privado haga negocio con los derechos sociales de las personas, pero que respecto de ellos, sobre sus actuaciones u omisiones, no sea nunca exigible el cumplimiento de los derechos humanos para la satisfacción de las personas afectadas o vulneradas.

23. Sobre la regulación de la administración pública existen enormes vacíos.

Por ejemplo, respecto a los fideicomisos, no se establece que este tipo de figura y las análogas, deberán someterse a las leyes en materia de transparencia, responsabilidades, adquisiciones, obras y contratos y, que sus remanentes anuales se deberán enterar a la Tesorería de la Ciudad, informar a los ciudadanos y al Congreso local.

24. El proyecto del Jefe de Gobierno no prohíbe en la Ciudad las asociaciones público-privadas. Éstos son mecanismos de endeudamiento que comprometen la hacienda pública local a futuro y además sirven para la realización de negocios que favorecen a unos cuantos empresarios.

25. En materia de anticorrupción repite el deficiente esquema aprobado recientemente en la Constitución de la República. En el proyecto del Jefe de Gobierno no son los ciudadanos los que fiscalizan, sino las autoridades nombradas por cuotas de partidos, es decir, por los vigilados, los que realizarán esa tarea.

26. No hay una línea en el proyecto del Jefe de Gobierno sobre los derechos y obligaciones a la austeridad. Los altos funcionarios públicos de la Ciudad seguirán gozando de prestaciones, remuneraciones y privilegios escandalosos.

27. El poder legislativo se mantiene con 66 diputadas y diputados. Es un poder grande y costoso para la hacienda pública local. El Jefe de Gobierno no propone su reducción.

28. El poder judicial y los órganos constitucionales autónomos de la Ciudad no son independientes. Estarán como ahora y con algunos matices, en manos de

las cuotas partidistas porque los nombramientos de sus titulares dependen de la correlación de fuerzas en el Congreso y Ejecutivo local.

29. **El proyecto del Jefe de Gobierno deja a las alcaldías sin atribuciones importantes.** El esquema constitucional que contiene para ellas la iniciativa del Jefe de Gobierno, es similar al de las actuales delegaciones, con el añadido de los Concejos que se ordenaron en la reforma a la Constitución de la República.
30. **La participación ciudadana se propone sólo como música de fondo. No hay poder ciudadano efectivo.** Por ejemplo, los requisitos para el inicio del procedimiento de revocación de mandato de los servidores públicos electos son excesivos.
31. **Miguel Ángel Mancera no es susceptible de revocación de mandato.** Según el artículo décimo octavo transitorio, ésta procede hasta después que termine su mandato.
32. **La democracia participativa y deliberativa propuesta se orienta a la simulación.** El proyecto no la facilita sino la restringe. Se establecen en todos los casos requisitos excesivos para su procedencia. Seguirá siendo una democracia de segunda.
33. **En materia de democracia deliberativa no se establece el principio de publicidad en las reuniones entre funcionarios (comisiones, plenos, reuniones de gabinete, reuniones en las alcaldías, entre otras) y entre éstos y los ciudadanos (cabildo, alegato de oídas, etc.), ya se trate de los poderes o de los órganos constitucionales autónomos. Si las sesiones respectivas no son públicas deben ser jurídicamente inválidas y con responsabilidad para los funcionarios involucrados.** Es decir, los principios de gobierno abierto, parlamento abierto, poder judicial abierto y alcaldía abierta, están ausentes.
34. **No existe equilibrio ni armonización entre la democracia electoral, participativa y comunitaria.** La propuesta del Jefe de Gobierno es limitada y no propende a la profundización de la democracia en la Ciudad.
35. **No se establecen con precisión los principios y las reglas para dirimir los conflictos de competencia entre las instancias de autoridad en la Ciudad.** Existe en el texto una gran ambigüedad al respecto.

36. Deficiencias en materia laboral. Son muy abundantes, entre otras, las siguientes: a) No se prohíbe el outsourcing en la Ciudad, al menos respecto a los trabajadores de las instituciones públicas; b) No se determina que los trabajadores voten de manera secreta y directa la firma y terminación de los contratos colectivos; c) No se prohíbe la injerencia patronal y del Estado en los procesos sindicales y en la celebración y terminación de los contratos y convenios colectivos; d) Se omite la referencia a la protección especial de sectores particularmente débiles -además de los domésticos- como los trabajadores de la construcción y los servicios; e) No se hace referencia a la necesidad de impulsar la negociación colectiva; f) El diálogo social que se propone en la iniciativa es un planteamiento muy general e inoperante en los hechos; g) Es omisa en fortalecer la Procuraduría de la Defensa del Trabajo y la Inspección Laboral; y, h) La propuesta descuida los derechos de los trabajadores de la Ciudad –no los reconoce como trabajadores con similares derechos a los del apartado A del artículo 123 de la Constitución-.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, y por muchas otras deficiencias que contiene el proyecto del Jefe de Gobierno, proponemos a la Asamblea Constituyente la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE SUSTITUYE EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO PRESENTADO POR EL JEFE DE GOBIERNO Y SE PROPONE EL QUE AQUÍ SE ENUNCIA.

ÚNICO. Se propone en lugar del proyecto del Jefe de Gobierno, el siguiente texto de alternativo de Constitución para la Ciudad de México.

PROYECTO ALTERNATIVO DE CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

TÍTULO PRIMERO

NATURALEZA DE LA CIUDAD Y VALORES FUNDAMENTALES

Artículo 1.

1. La Ciudad de México es una entidad federativa que aspira a la soberanía.
2. La Ciudad de México es la capital de los Estados Unidos Mexicanos, sede de los Poderes de la Unión, Ciudad de todas y todos los mexicanos, y una entidad federativa que busca alcanzar competencias iguales a los treinta y un Estados que junto con ella integran la Federación.
3. Son valores superiores del ordenamiento de la Ciudad la dignidad, la libertad, la igualdad, la solidaridad, la resolución pacífica de los conflictos y la seguridad jurídica.

Artículo 2.

1. Son normas intangibles de la Constitución para la Ciudad, que no pueden menoscabarse o suprimirse, pero sí ampliarse, las siguientes:
 - a) Las que reconocen derechos humanos y sus garantías;
 - b) La forma de gobierno republicano, democrático, participativo, deliberativo, comunitario, laico y popular;
 - c) Las formas de democracia representativa, participativa, deliberativa y comunitaria;
 - d) Los valores y principios que este texto reconoce; y,
 - e) Los principios y reglas de organización democrática del poder público.
2. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos no debe entenderse como negación de otros que, pudiendo ser aspiraciones personales o populares, no figuren expresamente en ellos. La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos.

Artículo 3.

1. Esta Constitución y las leyes garantizan la progresividad de los derechos humanos; la conformación de un Estado Constitucional y de Bienestar Social para el buen vivir; la igualdad y la equidad; el combate a la pobreza; la redistribución

de la riqueza, la universalización de la seguridad social; la atención preferente a niños y niñas y adultos mayores; la perspectiva de igualdad de género; la promoción de la educación pública y gratuita en todos sus niveles; la cultura y el arte; la convivencia fraterna y solidaria; la preservación del tejido social; el respeto a la diversidad cultural, étnica, sexual; el desarrollo de los pueblos originarios; y la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida de la población, así como defender y restaurar la ecología.

Artículo 4.

1. La Ciudad de México tiene una composición pluriétnica, pluricultural y multilingüística.
2. Se reconoce que las autonomías territoriales y organizacionales son el medio para asegurar que los pueblos originarios, comunidades indígenas y afromexicanos puedan ejercer sus derechos políticos, sociales, económicos, culturales, territoriales y medioambientales.
3. Las autoridades de la Ciudad de México reconocen y garantizan el derecho a la consulta previa, libre, informada y eficaz que tienen los pueblos originarios y las comunidades indígenas residentes y afromexicanos cuando se prevean medidas constitucionales, legislativas, o administrativas o provenientes de autoridades diversas o de poderes fácticos que puedan afectarles.

TÍTULO SEGUNDO

DE LOS DERECHOS HUMANOS

Artículo 5.

A. Bloque y parámetro constitucional y convencional

1. La Constitución de la Ciudad reconoce los derechos humanos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las declaraciones internacionales, en los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por el Estado Mexicano, y en las resoluciones de los organismos

internacionales, en sentido progresivo, aunque el Estado mexicano no haya sido parte en ellas, así como todos aquellos que se conquisten por los habitantes de la Ciudad.

2. El bloque de constitucionalidad y convencionalidad está integrado por todos los derechos fundamentales de fuente constitucional y convencional; por las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos aunque el Estado mexicano no haya sido parte; por el “soft law” de los derechos humanos, por las observaciones y resoluciones de los Comités de la Organización de las Naciones Unidas y del sistema interamericano de derechos humanos; por la jurisprudencia constitucional nacional; por disposiciones legales y reglamentarias del ordenamiento nacional que maximicen derechos humanos.
3. El bloque se compone por todo el sistema de fuentes del sistema jurídico, incluyendo: el conjunto de valores y principios que subyacen al sistema constitucional; el contexto que se compone con el cúmulo de praxis, convenciones y costumbres enraizadas en la conciencia social; por los valores que culturales en los que se asienta el sistema constitucional; y, por el valor de la dignidad humana.
4. El bloque se integra por los derechos que se conquisten por los habitantes de la Ciudad frente y respecto a las autoridades y frente y respecto a los particulares.
5. En la Ciudad el bloque implica que los derechos humanos y sus garantías no son susceptibles de suspensión o restricción. El bloque entraña las garantías sustantivas que obligan a las autoridades y particulares a hacer, no hacer o a dar y, las garantías procesales, locales, nacionales e internacionales para hacer valer los derechos.
6. El parámetro de constitucionalidad y convencionalidad como concepto adjetivo de carácter procesal, faculta a jueces, a autoridades y particulares a determinar cuándo una norma o un acto –acción u omisión- de autoridad es constitucional y convencional.
7. El parámetro se integra por los criterios procesales para realizar un enjuiciamiento de constitucionalidad y convencionalidad para que una norma de menor jerarquía puede derrotar a la de mayor jerarquía si la de menor jerarquía optimiza de manera más amplia los derechos humanos y, donde la validez formal puede quedar

derrotada por la validez material o sustantiva, sí esta amplía en mayor medida el nivel de protección de los derechos.

B. Principios rectores de los derechos humanos.

1. Los derechos se interpretarán de manera conforme, progresivamente y a favor de las personas.
2. La interpretación de los derechos admite la pluralidad de métodos, reglas y procedimientos interpretativos, incluyendo el principio de proporcionalidad.
3. Todos los derechos humanos son exigibles y justiciables.
4. Todos los criterios de interpretación de los derechos humanos que reconoce el sistema nacional e internacional de los derechos humanos se emplearán por las autoridades y particulares.
5. Para la interpretación y aplicación de los derechos humanos no se requiere de ley secundaria de desarrollo.
6. Los derechos humanos son de efectiva y directa aplicación, de oficio o a petición de parte, en el ámbito de las competencias de cualquier servidor público, de los poderes legislativo, ejecutivo, judicial, de los órganos autónomos, de relevancia constitucional, de las alcaldías y de los particulares, y se deben garantizar de manera difusa o concentrada.
7. Los derechos pueden ejercerse a título individual y colectivo. Tienen una dimensión social y son de responsabilidad común.
8. Los poderes económicos, mediáticos y sociales están obligados a proteger y salvaguardar los derechos humanos de todos, así como sus garantías.
9. En la interpretación y aplicación de los derechos humanos se tomarán en cuenta: la transversalidad, las perspectivas de género, de interculturalidad, accesibilidad, inclusión, intergeneracionalidad y sostenibilidad.
10. La Ciudad de México es libre y sus autoridades no pueden, en ningún caso, suspender o restringir los derechos y garantías reconocidos en su Constitución.
11. Todas las personas que habitan la Ciudad tienen reconocidas las garantías sustantivas que obligan a las autoridades y particulares a hacer, no hacer o a dar para asegurar la satisfacción de sus derechos humanos.

12. Todas las personas tienen el derecho a las garantías procesales para posibilitar sus derechos individuales y colectivos que recoge la Constitución General de la República, los Tratados sobre Derechos Humanos ratificados por México, las que deriven de resoluciones internacionales aunque el Estado Mexicano no haya sido parte, la Constitución y el ordenamiento jurídico en su conjunto; y, las que sean reconocidas por las autoridades competentes y hayan surgido de las luchas históricas, sociales y políticas de los habitantes de la Ciudad.
13. Los sistemas presupuestario y fiscal se orientarán a garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución.
14. La administración pública de la Ciudad se constituye para garantizar los derechos humanos reconocidos en este texto constitucional.
15. Todas las autoridades, instituciones y poderes de la Ciudad tienen como obligación garantizar los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.
16. Los tribunales de la Ciudad, fundamentalmente el Tribunal Social y de Defensa Constitucional y la Defensoría de los Derechos Humanos garantizan los derechos humanos.
17. Los pueblos originarios y las comunidades indígenas residentes garantizan sus derechos en los términos que prevé la Constitución.
18. Los impuestos y contribuciones locales se cobran de manera progresiva, equitativa y proporcional al ingreso y al patrimonio de cada persona para satisfacer fundamentalmente los derechos sociales. El régimen tributario se rige también por los principios de generalidad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, transparencia y suficiencia recaudatoria.
19. Se priorizan los impuestos directos y progresivos.
20. La política tributaria y presupuestal debe promover la redistribución y estimular el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.
21. La Constitución establece los principios de austeridad republicana respecto a los privilegios de los altos servidores públicos de la Ciudad.

Artículo 6.

A. Proscripción del régimen policiaco-militar.

1. En la Ciudad de México están proscritas las condiciones para el diseño y mantenimiento de un régimen policiaco-militar. Las autoridades responsables de la política de seguridad pública en la Ciudad serán responsables por la violación a este principio.

B. Prohibición del Derecho Penal del Enemigo.

1. En materia penal, la política criminal se debe dirigir por criterios garantistas; el principio orientador fundamental es que el Derecho Penal es el último instrumento a emplearse para el control social.
2. **El ordenamiento jurídico criminal de la Ciudad no favorece la expansión de los delitos y las penas.**
3. Nadie puede ser privado de su libertad más que mediante orden judicial o en flagrancia de delito o falta administrativa. Al momento de la detención es obligatorio informar al detenido el motivo preciso de la misma y los preceptos que la fundan; toda incomunicación está prohibida. El detenido tiene inmediatamente el derecho de comunicarse con familiares, defensores o allegados, de ser presentado inmediatamente ante la autoridad y de ser asistido por un defensor. Los extranjeros tienen derecho a la asistencia consular, y los miembros de pueblos y comunidades indígenas residentes a contar con un traductor.
4. **El Ministerio Público debe presentar a la autoridad judicial a todo inculcado dentro de las 24 horas siguientes a las de la detención. Ningún arresto administrativo podrá ser mayor a las 12 horas contadas a partir de la detención. Las leyes procesales según su materia regulan las medidas de apremio y disciplinarias.**
5. En los casos de flagrancia es obligación de las personas y autoridades entregar al detenido inmediatamente a la autoridad competente. La violación de este derecho se tipificará por las leyes como delito.
6. Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo. Las declaraciones obtenidas mediante coacción física o moral son nulas y son motivo de responsabilidad penal. La tortura, el secuestro y la desaparición forzada se consideran delitos graves.

7. Las grabaciones y pruebas obtenidas ilícitamente son nulas en todo tipo de procedimiento.
8. Las personas citadas como testigos en averiguaciones previas o en el proceso sólo pueden ser presentadas y/o sancionadas después de tres citatorios consecutivos en días diferentes. La presentación no es una detención y no puede demorar más que el tiempo necesario para agotar la comparecencia. El citatorio a un menor de edad se comunicará a los padres o al tutor y éstos tendrán derecho a acompañar al testigo.
9. Todo inculpado tiene derecho a ser procesado en libertad y los tribunales determinarán a favor de la persona las medidas cautelares.
10. **La prisión preventiva no se aplicará en la Ciudad por tratarse de una pena anticipada violatoria del principio de presunción de inocencia. En todos los casos, las normas que coarten la libertad son de interpretación restrictiva.**
11. Está garantizado el Derecho a la información sobre el paradero de la persona. Será sancionado como grave e imprescriptible el delito de detención ilegal y la prolongación ilegal de la detención.
12. Las personas detenidas tienen derecho a formular cargos o a presentar peticiones, y si son injustamente detenidos o encarcelados tienen derecho a ser indemnizados.
13. **Quedan prohibidos los estímulos o compensaciones por hacer detenciones o consignaciones.**
14. Está prohibido y penado como delito grave el trabajo forzado u obligatorio;
15. Quedan prohibidas las penas y los tratos crueles, inhumanos, degradantes o humillantes.
16. **Los reclusorios y todos los demás lugares destinados para el cumplimiento de penas de privación de libertad serán higiénicos, dignos y se organizarán para obtener la reinserción social mediante el trabajo productivo y remunerado, la educación, el deporte, la cultura y el arte.**
17. Las personas privadas de libertad en los centros de reclusión deben gozar de todos los derechos humanos reconocidos en las normas nacionales e internacionales de derechos humanos, sin perjuicio de las restricciones a ciertos

derechos que son inevitables durante su reclusión. Es por eso que la Ciudad debe garantizar el respeto a su dignidad en las mismas condiciones que las personas no reclusas.

18. En los establecimientos penales se respeta a las personas reclusas la satisfacción de sus necesidades vitales, así como de las emocionales y espirituales.
19. Las penas corporales, encierro en celda oscura, tortura, así como toda sanción cruel, inhumana o degradante quedan prohibidas como sanciones disciplinarias. El uso de medios como cadenas, ganchos, grilletes y camisas de fuerza no deberán aplicarse como sanciones.
20. **El poder judicial hará prevalecer las penas alternativas a la de prisión.**
21. **El Estado debe garantizar el derecho a la reinserción social. Que no concluye cuando la persona sale de prisión, compurga una pena o cumple la sanción, sino que adquiere un nuevo sentido una vez que está fuera de ella.**
22. Están garantizados a las víctimas y ofendidos los derechos de reparación y no repetición, a saber y de resarcimiento, de manera integral, eficaz y con perspectiva de género, como resultado de actos u omisiones de las autoridades o de particulares que violen las normas nacionales o internacionales de derechos humanos.

Artículo 7.

A. Derecho a la información.

1. Se garantiza el acceso a la información que posea, transforme o genere cualquier instancia pública o privada, que reciba o ejerza recursos públicos, realice actos de autoridad, o haya recibido concesión, licencia, permiso, autorización o contrato para realizar alguna función de trascendencia pública en alguna área estratégica o prioritaria. Esta información deberá estar disponible en formatos de datos abiertos y de diseño universal.

2. El órgano de protección de los Derechos Humanos de la Ciudad es el encargado de garantizar en primera instancia, mediante la asesoría correspondiente, que los medios de comunicación que operen en la Ciudad satisfagan el derecho de réplica de las personas.
3. Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezcan las leyes. En ningún caso la rectificación o la respuesta eximirán de otras responsabilidades legales en que se hubiese incurrido. Para la efectiva protección de la honra y la reputación, toda publicación o empresa periodística, cinematográfica, de radio o televisión tendrá una persona responsable que no esté protegida por inmunidades ni disponga de fuero especial.

Artículo 8.

A. Reconocimiento de los derechos sociales establecidos en las leyes y programas vigentes.

1. Se reconocen en esta Constitución como derechos humanos de carácter social todos los programas sociales existentes en la Ciudad, ya sea que se encuentren contemplados en la ley o en programas sociales, entre otros, los siguientes: el programa para acceder a: la pensión de adultos mayores, la beca de discapacidad, la beca de madres solteras, la beca a estudiantes de bachillerato, los uniformes escolares, los útiles escolares, los microcréditos, el apoyo a unidades habitacionales de interés social, el seguro de desempleo, los comedores comunitarios y públicos, el mejoramiento barrial, el seguro contra la violencia familiar, el apoyo a pueblos originarios y comunidades indígenas, y todos los programas y políticas públicas sociales vinculados a los grupos más vulnerables de la sociedad.

B. Garantías para la eficacia de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

1. Todas las personas que habitan la Ciudad tienen reconocidas las garantías sustantivas que obligan a las autoridades y particulares a hacer, no hacer o dar para asegurar la satisfacción de sus derechos humanos.
2. Todas las personas tienen el derecho a las garantías procesales para posibilitar sus derechos individuales y colectivos que recoge la Constitución General de la República, los Tratados sobre Derechos Humanos ratificados por México, las que deriven de resoluciones internacionales aunque el Estado Mexicano no haya sido parte, la Constitución y el ordenamiento jurídico en su conjunto; y, las que sean reconocidas por las autoridades competentes y hayan surgido de las luchas históricas, sociales y políticas de los habitantes de la Ciudad.
3. Las instituciones de la Ciudad deben utilizar todos los medios para cumplir con las obligaciones derivadas del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
4. La progresividad de los derechos no implica aplazar la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales.
5. Se prohíbe la regresividad en la satisfacción y cumplimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.
6. Es obligación de las instituciones de la Ciudad suprimir y remover los obstáculos de orden económico y social que limitan de hecho la libertad y la igualdad de las personas.
7. El sistema presupuestario y fiscal se orientará fundamentalmente a garantizar los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales reconocidos en la Constitución.
8. La política hacendaria de la Ciudad se orientará por el criterio de redistribución progresiva de los recursos fiscales, asegurando que las contribuciones provengan en proporción suficiente de quienes más recursos tienen, y que el gasto público se oriente a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales y a la producción de bienes y servicios para los habitantes de la ciudad que menos tienen. Este criterio se aplicará sin demérito de asegurar la atención de las

necesidades marcadas por el interés general y los derechos universales de los habitantes de la Ciudad.

9. La cuantía de la hacienda pública de la Ciudad deberá determinarse con el criterio de suficiencia para atender las necesidades sociales, económicas y culturales de la entidad. Los ingresos recaudados por la Ciudad en un ejercicio fiscal no podrán dejar de ejercerse en el mismo. Si esto último ocurriere, los sobrantes estimados, deberán incorporarse de inmediato a la Iniciativa de Ley de Ingresos del año fiscal inmediato siguiente, como recursos extraordinarios a ser considerados también en el proyecto de presupuesto de egresos de la ciudad.
10. El subejercicio de recursos fiscales no justificado es falta grave cometida por los servidores públicos responsables y será sancionada en los términos que determine la ley.
11. El presupuesto de egresos aprobado por el Congreso en cada ejercicio fiscal, debe asegurar los recursos necesarios para que el gobierno atienda la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales y ambientales, así como sus responsabilidades en los sectores estratégicos y prioritarios de la economía.

TÍTULO TERCERO

USO SOCIAL DEL SUELO Y DERECHO A LA CIUDAD

Artículo 9.

A. Función social del suelo

1. El suelo en la Ciudad de México cumple una función social al destinarse para actividades como la producción alimentaria, la distribución del agua, la construcción de la vivienda, la producción de bienes y la sostenibilidad del medio ambiente.
2. El suelo debe considerarse como un bien sustentable que tiene utilidad para las generaciones actuales y las futuras.

3. El suelo es un valor de uso y de usufructo racional de bienes individuales, colectivos y públicos y constituye un patrimonio social.
4. La función social del suelo es un componente para la construcción del derecho a la Ciudad, la justicia social y la sustentabilidad ambiental, ya que se trata de subordinar los usos de la propiedad privada a los intereses colectivos, y garantizar para todas las personas el usufructo pleno de los recursos que la Ciudad ofrece.
5. Se reconoce la función social de la ciudad, de la tierra y de la propiedad. Dicha función ordena la distribución y regula el uso del territorio y el usufructo equitativo de los bienes, servicios y oportunidades que la Ciudad ofrece, priorizando el interés público.
6. Son objetivos de la función social de la Ciudad, de la tierra y la propiedad las siguientes:
 - a) Garantizar el derecho de todas las personas a un lugar seguro donde vivir en paz y con dignidad mediante la generación de espacios participativos para el control de la especulación, la segregación urbana, la exclusión, los desalojos y desplazamientos forzados;
 - b) Garantizar la gestión democrática, el desarrollo sostenible y el manejo sustentable de los recursos naturales, de los bienes patrimoniales en sus manifestaciones tangibles e intangibles como elemento fundamental para la construcción de identidad local.
7. Son también objetivos de la función social de la Ciudad el uso sustentable de los energéticos. Se sancionará el despilfarro de energía.
8. El poder público tiene la facultad de acotar el alcance espacial de la propiedad de conformidad con lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.
9. La regulación social del suelo se justifica para salvaguardar los impactos ambientales y sociales.
10. La regulación del uso social del suelo no otorgará privilegio alguno a la propiedad del suelo.
11. El uso social del suelo y de las edificaciones se decidirá en la Ciudad mediante procesos democráticos ciudadanos de carácter vinculante.

12. El poder público tiene competencia para regular el aprovechamiento del espacio donde se construye.
13. El espacio urbano es un elemento natural que hace posible el desarrollo de nuestras vidas.
14. El espacio encima del suelo privado es un recurso susceptible de apropiación pero ésta no debe afectar el interés social o el medio ambiente.
15. El espacio público no es un recurso susceptible de apropiación, pues pertenece a todos.
16. La riqueza derivada de la apropiación del espacio debe ser repartida equitativamente entre la colectividad.
17. El espacio edificable es un elemento natural distinto al suelo, y para su aprovechamiento mediante la edificación, debe lograrse una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación.

B. Prohibición de privatización de los servicios y recursos públicos.

1. En la ciudad se prohíben las concesiones, autorizaciones o permisos para la prestación de servicios públicos estratégicos o, la administración de bienes y espacios del dominio público.
2. Los recursos fiscales y públicos no se emplearán para subsidiar el capital privado. Los esquemas de financiamiento privado para la realización de obras y servicios públicos están proscritos –asociaciones público privadas-. Los servicios públicos no son susceptibles de privatización en ninguna de sus fases.
3. Se consideran al menos como sectores estratégicos de la economía -exclusivos en su administración gestión por el gobierno- de la Ciudad, los siguientes: a) el servicio de dotación de agua potable, saneamiento y alcantarillado a los habitantes de la Ciudad; b) el cuidado y protección del medio ambiente; y, c) el transporte masivo de pasajeros.
4. Se consideran sectores prioritarios de la economía, en donde el gobierno tiene prevalencia sobre el sector social y privado, los siguientes: a) el desarrollo social y el combate a la pobreza; b) la promoción del empleo productivo de áreas de alta productividad económica, y en la producción de bienes y servicios forestales-

rurales, cultura, deporte, ciencia y tecnología, la producción artesanal, la micro, pequeña y mediana empresa y cooperativas locales; y, c) los demás que se definan en esta Constitución, las leyes, y los planes y programas.

5. En el mercado concurren el sector público, social y privado en igualdad de circunstancias.
6. El espacio público no puede ser privatizado. Éste debe ser rescatado por la Ciudad cuando se haya alterado su condición de espacio comunitario o se haya pauperizado. El espacio público es inalienable, imprescriptible e inembargable. El gobierno de la Ciudad promoverá el espacio público para la realización de actividades políticas, sociales, cívicas, deportivas, festivas, recreativas, y culturales masivas y gratuitas. Se entenderá como espacio público, al espacio de territorio propiedad de los habitantes de la Ciudad de México, para su uso y disfrute, tales como áreas para la recreación pública, vías públicas, plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines, bosques, parques públicos y demás de naturaleza análoga.

TÍTULO CUARO

AUSTERIDAD REPUBLICANA

Artículo 10.

A. Principios.

1. La austeridad republicana en el servicio público es un derecho social; comprende la reducción del gasto corriente respecto a los salarios y prestaciones de los altos funcionarios públicos de los poderes, órganos autónomos, organismos públicos y alcaldías.
2. Los altos servidores públicos de la Ciudad deben recibir como prestaciones el salario máximo que se establezca en la Ley de Austeridad y Gasto Eficiente para el Gobierno de la Ciudad de México y en el Programa de Austeridad Republicana que no podrá ser mayor a 30 salarios mínimos mensuales.

3. Los altos servidores públicos de la Ciudad no deben recibir seguros médicos privados ni seguros de separación individualizada, cualquiera que sea su denominación lingüística, pagados con recursos públicos u otros privilegios que no perciban los trabajadores de base. No se deben autorizar bonos o percepciones extraordinarias ni gastos de representación.
4. El sueldo neto que recibirá el Jefe de Gobierno no debe ser mayor a 30 veces el salario mínimo mensual vigente.
5. Solamente contarán con Secretario Particular el Jefe de Gobierno, los Secretarios y los Subsecretarios o puestos homólogos. Estará prohibida la creación de plazas de Secretario Privado o equivalente. Sólo habrá, como máximo, cinco asesores por Secretaría. Únicamente podrán disponer de escolta, en caso de ser necesario, los servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Fiscalía General de la Ciudad.
6. Los vehículos oficiales al servicio de servidores públicos sólo podrán sustituirse si tienen, al menos, seis años de uso y las unidades que se adquieran no podrán costar más de 110 veces el salario mínimo mensual vigente.
7. Sólo se podrán autorizar viajes oficiales al extranjero al Jefe de Gobierno con el correspondiente permiso del Congreso local. Se debe informar a la ciudadanía los motivos del viaje y los resultados que se deriven de él.
8. En tanto no se autoricen nuevos programas o se amplíen las metas de los existentes, los gastos por servicios de telefonía, fotocopiado y energía eléctrica; combustibles, arrendamientos, viáticos, honorarios, alimentación, mobiliario, remodelación de oficinas, equipo de telecomunicaciones, bienes informáticos, pasajes, congresos, convenciones, exposiciones, seminarios, estudios e investigaciones, no podrán exceder a los montos erogados en el ejercicio inmediato anterior, una vez considerados los incrementos en precios y tarifas oficiales o la inflación.
9. La adquisición de bienes y servicios de uso generalizado se llevará a cabo de manera consolidada, con el objeto de obtener las mejores condiciones en relación a precio, calidad y oportunidad.
10. Se prohíbe la contratación de publicidad gubernamental.

11. Se prohíben los fideicomisos públicos para generar prestaciones adicionales para los servidores públicos.
12. Los servidores públicos electos que incumplan con los principios y reglas de la austeridad republicana serán sujetos a revocación del mandato.
13. Los servidores públicos electos y no electos que no cumplan con las disposiciones de Austeridad incurrirán en falta grave. La responsabilidad administrativa será independiente de las de orden civil o penal que se pudieran derivar.

TÍTULO QUINTO

HACIENDA PÚBLICA

Artículo 11.

A. Disposiciones generales.

1. En la ciudad de México se democratiza la producción económica. Se garantiza la economía social y solidaria, el fortalecimiento del mercado interno, la valorización del trabajo humano, un salario digno y remunerador, la producción social de la ciudad, el hábitat y la vivienda, la producción agrícola y la agricultura urbana. La riqueza debe generarse de la producción de bienes y servicios socialmente necesarios y no de la especulación.
2. Se garantiza el impulso de cooperativas, entre otras, de vivienda, de producción, ahorro, crédito y consumo, microempresas, empresas sociales y familiares, las que deben ser apoyadas con recursos públicos, infraestructura, financiamiento, capacitación, estímulos fiscales y administrativos.
3. La cooperación es entendida como la forma en que las colectividades y las instituciones comparten objetivos comunes sin anular a los demás.
4. Se declaran como sujetos de derecho público y social en la Ciudad a los ejidos, comunidades, cooperativas, organizaciones de trabajadores, empresas sociales y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

5. Es deber de la sociedad y obligación del gobierno de la Ciudad fomentar el cooperativismo y las formas de la economía social y solidaria.
6. Las cooperativas y las formas de la economía social y solidaria tendrán preferencia respecto a la iniciativa privada, a las compras, adquisiciones y obras que oferten las autoridades gubernamentales.
7. Los habitantes de la Ciudad y las instituciones deben promover los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la convivencia, el respeto de la ley, la pluralidad, la democracia y la responsabilidad hacia las generaciones venideras.
8. Se garantizará el libre ejercicio de cualquier actividad económica lícita, tanto de la economía formal como de la economía popular, tradicional y social, con independencia de la autorización de las autoridades competentes, salvo los casos previstos en ley, y se reconoce como legítimo y legal el trabajo de autoempleo popular para toda la población, principalmente para los jóvenes, los que tendrán plenos derechos para su ejercicio.
9. Las leyes limitarán los supermercados, centros comerciales o tiendas de conveniencia, ubicados en un radio de 2 mil metros, en donde existan mercados públicos.
10. Las autoridades competentes de la Ciudad apoyarán eficazmente a los mercados públicos y pequeños comercios, mediante programas sociales, subsidios y, financiamientos para su rehabilitación, reconstrucción y modernización.

B. Finanzas públicas.

1. Los recursos fiscales no se emplearán para subsidiar el capital privado. Los esquemas de financiamiento privado para la realización de obras y servicios públicos están proscritos –asociaciones público privadas-. Los servicios públicos no son susceptibles de privatización en ninguna de sus fases.
2. Todas las autoridades de la ciudad promoverán las asociaciones público-sociales y público-comunitarias para realización de vivienda, obras públicas, equipamiento e infraestructura, así como servicios públicos en beneficio de las comunidades urbanas, rurales y pueblos originarios, garantizando recursos públicos a tal fin, y

a su mayor rendimiento, vía la ejecución de las obras por la administración y la producción social del hábitat.

3. En ningún caso se permitirá que las contribuciones de la Ciudad de México sean recaudadas por particulares. Todo ingreso obtenido por la Ciudad deberá ser reconocible, público, auditable, y sujeto a los ordenamientos de la Ley de Transparencia.
4. El proyecto de Ley de ingresos de cada ejercicio fiscal será presentado por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México al Legislativo local para su análisis, discusión, en su caso modificación, y aprobación, a más tardar el 15 de octubre de cada año. El Legislativo deberá aprobarlo con las modificaciones que se estimen necesarias a más tardar el 15 de diciembre de cada año.
5. El desarrollo económico de la ciudad de México se promoverá de acuerdo con los principios de una economía social, solidaria y democrática; que sitúe a la persona física como sujeto central y al bienestar de la misma como su fin último. Este sistema auspiciará una relación sana y equilibrada entre autoridades, economía y sociedad, en armonía con la naturaleza; y garantizará la producción y reproducción de las condiciones materiales y ambientales que posibiliten el buen vivir.
6. En la Ciudad de México, las autoridades como poder del pueblo y en servicio del propio pueblo, garantizará un sistema económico que promueva activamente la soberanía alimentaria, el fortalecimiento de la planta industrial y de servicios públicos, y la prevalencia de la propiedad nacional sobre la comercialización, distribución y gestión del petróleo y de las empresas generadoras de energía eléctrica, así como de todos los sectores claves del desarrollo económico.
7. Se crea con el respaldo financiero del gobierno de la ciudad, el Banco Público Popular y Solidario para financiar proyectos educativos, comunitarios, y de apoyo al derecho al hábitat y a la vivienda digna. Este banco desarrollará planes y programas de financiamiento para personas de escasos recursos económicos y en particular para mujeres, estudiantes, trabajadoras y jefas de hogar.
8. Las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Se priorizarán los productos y servicios

nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas.

9. El sistema financiero de la ciudad se compone de los sectores público, privado, y del popular y solidario, que intermedian recursos del público. Cada uno de estos sectores contará con normas y entidades de control específicas y diferenciadas, que se encargarán de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez. Estas entidades serán autónomas. Los directivos de las entidades de control serán responsables administrativa, civil y penalmente por sus decisiones.
10. Los habitantes, el ejecutivo y el Congreso local, tienen la rectoría popular y democrática del desarrollo.
11. La política hacendaria de la Ciudad se orientará por el criterio de redistribución progresiva de los recursos fiscales, asegurando que las contribuciones provengan en proporción suficiente de quienes más recursos tienen, y que el gasto público se oriente a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales y a la producción de bienes y servicios para los habitantes de la ciudad que menos tienen. Este criterio se aplicará sin demérito de asegurar la atención de las necesidades marcadas por el interés general y los derechos universales de los habitantes de la Ciudad.
12. La cuantía de la hacienda pública de la Ciudad deberá determinarse con el criterio de suficiencia para atender las necesidades sociales, económicas, culturales y urbanas de la entidad. Los ingresos recaudados por la Ciudad en un ejercicio fiscal no podrán dejar de ejercerse en el mismo. Si esto último ocurriere, los sobrantes estimados, deberán incorporarse de inmediato a la Iniciativa de Ley de Ingresos del año fiscal inmediato siguiente, como recursos extraordinarios a ser considerados también en el proyecto de presupuesto de egresos de la ciudad.
13. El subejercicio de recursos fiscales no justificado es falta grave cometida por los servidores públicos responsables y será sancionada en los términos que determine la ley.
14. El presupuesto de egresos aprobado por el Congreso en cada ejercicio fiscal, asegura los recursos necesarios para que el gobierno atienda sus responsabilidades en la satisfacción de los derechos, económicos y culturales y

en los sectores estratégicos y prioritarios de la economía local, definidos en la Constitución, las leyes y los planes y programas de desarrollo.

15. Se consideran al menos como sectores estratégicos de la economía -exclusivos en su administración gestión por el gobierno- de la Ciudad, los siguientes: a) el servicio de dotación de agua potable, saneamiento y alcantarillado a los habitantes de la Ciudad; b) el cuidado y protección del medio ambiente; y, c) el transporte masivo de pasajeros.
16. Se consideran sectores prioritarios de la economía, en donde el gobierno tiene prevalencia sobre el sector social y privado, los siguientes: a) el desarrollo social y el combate a la pobreza; b) la promoción del empleo productivo de áreas de alta productividad económica, y en la producción de bienes y servicios forestales-rurales, cultura, deporte, ciencia y tecnología, la producción artesanal, la micro, pequeña y mediana empresa y cooperativas locales; y, c) los demás que se definan en la Constitución, las leyes, y los planes y programas.
17. En la economía concurren el sector público, social y privado en igualdad de circunstancias.
18. En el presupuesto de la ciudad queda prohibido autorizar gasto para publicidad y propaganda gubernamental en radio y televisión.
19. En la planeación de obras se tomarán en cuenta lo siguiente:
 - a) Que los proyectos de inversión tengan una planeación adecuada (definición, certeza y beneficios esperados cuantificables) y que la Secretaría de Finanzas de la Ciudad garantice suficiencia presupuestal en cada caso, a efecto de evitar incremento de costos, aumento de tiempos de ejecución y, riesgos para su rentabilidad.
 - b) Garantizar que las Secretarías competentes autoricen un proyecto de programa anual de obras que considere aquellas que sirvan al desarrollo económico y social de la ciudad.
 - c) Que las obras públicas no inicien sin un proyecto completo, además, que se tengan los estudios previos y técnicos, para evitar cambios en los mismos con el consecuente incremento de costos y tiempos.

- d) Contar con disposición presupuestal para el pago de trabajos ejecutados.
- e) Que todo el proceso de planeación de obras se difunda en tiempo real y en línea.

19. En la adjudicación de contratos y obras se debe garantizar que:

- a) Las contralorías participen fiscalizando y no como testigos u observadores en las licitaciones o adjudicaciones de los contratos, para que se respete el proceso de adjudicación y se evite la corrupción en las áreas de concursos.
- b) Las contralorías verifiquen las propuestas económicas y comparen con precios de mercado, a efecto de acreditar solvencia y evitar adjudicar a empresas que han incumplido en tiempo y forma los compromisos previos.
- c) Los titulares de las áreas de proyectos, sean aquellos que tengan la capacidad de ejecutar los proyectos a su cargo.
- d) Los profesionistas a cargo de las obras, cuenten con la experiencia y la acreditación de ser personas honestas, de tal forma que puedan enfrentar las lagunas y contradicciones de las contrataciones defectuosas. Los encargados del proyecto de obra deben ejecutarlas en las mejores condiciones para la ciudad.
- e) Los procesos de adjudicación se difundan en tiempo real, en línea.

20. En capítulo especial, toda deducción, bonificación o estímulo, se hará constar y justificar en el Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal.

21. El proyecto anual de endeudamiento que el Ejecutivo local remite al Congreso de la Unión será aprobado previamente por el Congreso local y consultado con los ciudadanos.

22. Los donativos que realicen o reciba los poderes, órganos autónomos e instituciones de la ciudad serán aprobadas por el Congreso local y deberán estar plenamente justificados.

23. Las deducciones, estímulos y bonificaciones fiscales que se otorgan a personas, grupos y sectores serán ampliamente difundidas, para que la sociedad tenga conocimiento cabal de a quién se beneficia por la vía tributaria.

24. Toda autoridad ejercerá el gasto tomando en cuenta los indicadores de desempeño y metas anuales que haya establecido al remitir su proyecto de presupuesto al Ejecutivo. Incumplir con los indicadores de desempeño y las metas anuales es causa de responsabilidad de los titulares de los poderes, órganos e instancias de autoridad correspondientes.
25. Cada año, durante la presentación al Congreso local de las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos, el Ejecutivo incluirá la proyección de las finanzas a 30 años con propósito de planeación y revisión presupuestaria permanente.
26. En la ciudad se entenderá que el presupuesto es una ley en un sentido formal y material y, no un simple acto administrativo.
27. Se prohíbe la condonación de contribuciones. Los créditos fiscales, entendidos como deducciones, se otorgarán solamente a personas físicas de escasos recursos.
28. El programa de auditorías será aprobado por el Congreso local previa consulta a los ciudadanos. Se auditarán por la Auditoría Superior de la Ciudad, de forma directa, los programas de mayor impacto. El Consejo de Honestidad podrá sugerir el porcentaje de ingresos y egresos de la Ciudad a ser auditados.
29. Es obligación del Consejo de Honestidad fiscalizar, evaluar y controlar a la Auditoría Superior de la Ciudad.
30. La Auditoría de la Ciudad tendrá competencias en la fiscalización de particulares que se vean beneficiados por obras, contratos, permisos, autorizaciones o concesiones. Los resultados de cualquier auditoría son vinculantes, incluyendo los de las auditorías de desempeño.
31. La fiscalización de los recursos públicos será previa, concomitante y a posteriori.
32. Se crea el registro público de servidores públicos y proveedores sancionados. El registro será transparente y la información se actualizará en tiempo real, para evitar impunidad en la Ciudad, la Federación y el resto de las entidades federativas.
33. En la Ciudad, en las transacciones de derecho privado, se prohíbe el cobro de interés sobre interés –anatocismo-.

C. Coordinación fiscal con la Federación.

1. La relación fiscal con la Federación se realizará en el marco de la Constitución de la República y las leyes.
2. El gobierno de la Ciudad promoverá que la relación fiscal con la Federación atienda a los siguientes principios: subsidiaridad, federalismo cooperativo, corresponsabilidad y, atención a su naturaleza como capital de la República.

D. Coordinación fiscal con las alcaldías y pueblos originarios.

1. El presupuesto de egresos de la Ciudad para cada ejercicio fiscal deberá destinar cuando menos el 40 por ciento del total neto, a presupuesto directo de las alcaldías y pueblos originarios.
2. La ley establecerá las formas de incentivos a la cooperación de las alcaldías en recaudación del gobierno central.
3. En el presupuesto de egresos de la Ciudad se deben asignar recursos para los pueblos originarios.
4. Toda competencia o función de autoridad y de pueblos originarios debe contar con recursos suficientes.
5. La distribución de recursos que establezca la Ley de Coordinación Fiscal local entre el gobierno de la Ciudad, las alcaldías y pueblos originarios tomará en cuenta los siguientes criterios:
 - a) Población residente y flotante;
 - b) Niveles de satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales;
 - c) Infraestructura urbana;
 - d) Rezagos sociales y de infraestructura;
 - e) Población en situación de pobreza;
 - f) Extensión territorial y valor ambiental;
 - g) Servicios públicos, rezagos en la cobertura y mantenimiento.

6. Las alcaldías tendrán derecho a recibir los montos que conforme a la ley les correspondan por concepto de participaciones y aportaciones federales, así como las contribuciones locales que recaude la hacienda de la Ciudad de México, más los ingresos derivados de la prestación de servicios a su cargo.
7. Las leyes establecerán los mecanismos y estrategias para que las alcaldías contribuyan a la recaudación, administración y participación de los ingresos que se contemplen en el sistema fiscal de la Ciudad.
8. La ley de coordinación fiscal debe prever fórmulas, criterios y mecanismos para que las contribuciones vinculadas a la prestación de servicios públicos puedan ser participables a favor de las alcaldías, siempre que estén adheridas al sistema y contribuyan a su eficiente recaudación en términos de la ley de la materia.
9. La legislación debe establecer los calendarios de las ministraciones a las alcaldías y pueblos originarios, así como los mecanismos que garanticen la transparencia en el ejercicio del gasto público.
10. Se debe evaluar técnica, pública y socialmente el ejercicio del gasto en la Ciudad, para alcanzar la eficiencia y el cumplimiento de las metas presupuestarias, así como su vinculación con el ejercicio de los derechos humanos, fundamentalmente los de carácter económico, social y cultural.
11. La ley determinará los demás mecanismos que fomenten un sistema hacendario equitativo, progresivo y basado en el ejercicio austero y republicano de los recursos.
12. El organismo que se integre para la coordinación fiscal de la Ciudad sesionará en público. En caso contrario sus decisiones serán inválidas.

TÍTULO SEXTO

DE LA SOBERANÍA Y LA DEMOCRACIA

Artículo 12.

A. Soberanía.

1. La soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo de la Ciudad de México. Todo poder público dimana de éste y se instituye para su beneficio. La violación al principio de soberanía popular da derecho a los ciudadanos a la resistencia y a la desobediencia civil y revolucionaria.
2. La soberanía se ejerce mediante las formas de democracia representativa, participativa, deliberativa, directa y comunitaria. Ninguna modalidad de democracia tiene prevalencia sobre las otras y que todas deben armonizarse entre sí.
3. La soberanía se constituye por la voluntad libre de las personas y comunidades para la ampliación de sus derechos humanos y de los principios y procedimientos democráticos.
4. Son fundamentos y fines de la soberanía: la solidaridad, la cooperación y la fraternidad.
5. La soberanía obedece también al interés social y común, al principio de subsidiariedad, a la proximidad gubernamental, a la buena administración, a la austeridad republicana, al buen vivir, y a la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.
6. La democracia en la Ciudad implica el reconocimiento a la transparencia, el acceso a la información pública, a la vida libre de violencia, la diversidad, la diferencia, la disidencia, la oposición y la pluralidad ideológica y política, así como la convivencia civilizada, la tolerancia, el diálogo respetuoso, la crítica, la construcción de consensos con la sociedad y la solución pacífica y creativa de todo tipo de conflictos.
7. El poder en la ciudad se construye de abajo hacia arriba y, las autoridades gobiernan obedeciendo.
8. En la ciudad de México, las leyes tipificarán los delitos de represión a la movilización social y de traición al mandato popular.

B. Ciudadanía y democracia representativa.

1. Todo ciudadano tiene derecho, a partir de los 16 años, a elegir y participar en las instituciones de la Ciudad, directamente o por medio de sus representantes electos.

2. Los extranjeros con más de dos años de residencia tienen derecho a participar con voto activo en los procesos electorales de la Ciudad.
3. Los ciudadanos, sean mexicanos por nacimiento o naturalización, tienen derecho a acceder a cualquier cargo público de la Ciudad, incluyendo los de elección.
4. La ciudadanía no se pierde o suspende en la Ciudad por estar la persona sujeta a auto de vinculación a proceso penal o a cualquier otro procedimiento en donde no exista cosa juzgada.
5. Ningún ciudadano puede ser detenido la víspera o el día de las elecciones, sino por delito flagrante; en este caso, la autoridad tomará las providencias necesarias para la aprehensión, después de que se hubiere depositado el voto o que haya transcurrido el tiempo para ejercer ese derecho.
6. Es el pueblo, en quien se deposita la soberanía, el que directamente o a través de representantes, confiere la autoridad legítima de origen al poder público.
7. Las elecciones democráticas se celebran periódicamente, mediante sufragio libre, universal, directo, secreto, y sin coacción ni compra de voto.
8. En los procesos electorales pueden participar los partidos políticos y los candidatos independientes en los términos que señalen las leyes electorales.
9. Los candidatos independientes deben contar con el respaldo del 0.5% de la lista nominal de electores en la demarcación que corresponda.
10. En la Ciudad la nulidad de los procesos electorales procede directamente por violaciones a los principios y normas que prevea su Constitución, sin que tenga que acreditarse adicionalmente la determinancia cuantitativa o cualquier otro requisito.
11. Las resoluciones de nulidad electoral son entendidas en la Ciudad como instrumento para garantizar la libertad del voto y la autenticidad de los procesos electorales locales.
12. Son causa de nulidad de las elecciones, además de las que contemple la legislación electoral e independientemente del porcentaje de la votación entre el primero y el segundo lugar, las siguientes: la violación a los principios constitucionales; la compra y coacción del voto durante todo el proceso electoral; el empleo de programas gubernamentales o acciones institucionales extraordinarias o nuevas durante los procesos electorales; el desvío de recursos públicos con fines electorales; la compra

o adquisición de tiempos en radio y televisión; el rebase de topes de gasto de campaña sea cual fuere el monto; los donativos ilícitos; y, cualquier vulneración a los principios de voto informado y elecciones equitativas.

13. Las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales de la ciudad tienen poderes de investigación de oficio sobre las causas de nulidad y están obligadas a garantizar los principios de elecciones libres y equitativas.
14. Durante los procesos electorales en los tiempos del Estado que correspondan a la autoridad electoral y que sean de mayor audiencia se difundirá que el voto es libre y secreto, y se señalará que no puede ser obtenido mediante compra, coacción o violencia.
15. En la Ciudad de México los candidatos deben celebrar para cualquier tipo de elección al menos cinco debates públicos en formatos abiertos y flexibles. Los debates serán organizados por la autoridad electoral local y serán difundidos ampliamente a la sociedad.
16. Cuando la diferencia entre el primero y el segundo lugar en las contiendas electorales sea menor al 5% la autoridad electoral debe realizar el recuento total, voto por voto y casilla por casilla.
17. En la Ciudad de México está garantizado sin distinción, el principio de no reelección de sus autoridades.
18. Se reconoce y se garantiza el derecho de las personas, los colectivos, los partidos y organizaciones sociales a la oposición política al gobierno. La violación a este derecho da lugar a la resistencia y a la desobediencia civil y revolucionaria.
19. En materia electoral existe la pluralidad de métodos interpretativos.
20. La democracia electoral o representativa debe armonizarse con la democracia directa, participativa, deliberativa y comunitaria. Ninguna modalidad de democracia tiene prevalencia sobre las otras y todas deben armonizarse entre sí.

C. Democracia directa y deliberativa.

1. Los partidos políticos, salvo en los casos que lo previa la Constitución y la ley, no intervendrán directamente en la organización y desahogo de las vías de democracia directa, participativa, deliberativa y comunitaria.

2. La definición del presupuesto de la Ciudad corresponde al Congreso local con la colaboración de los pueblos, comunidades y ciudadanos a través de la consulta y del presupuesto participativo en los términos de la ley.
3. En la ciudad de México, las leyes secundarias tipificarán los delitos de represión a la movilización social y de traición al mandato popular.
4. La democracia directa garantiza la inclusión de todos los sectores de la población en la toma de decisiones, en la planificación y gestión de los asuntos públicos, en el diseño de los presupuestos gubernamentales, y en el control popular de las instituciones. La violación de estos derechos es motivo de revocación de mandato y, en los términos de la ley, de delitos y penas.
5. La democracia deliberativa entraña que en cualquier instancia de autoridad colegiada, los servidores públicos y ciudadanos, argumentarán en público, y las decisiones que adopten serán producto de las reglas de imparcialidad y simetría entre los participantes, en donde estén proscritas la coacción física o moral.
6. La violación al principio de deliberación pública en cualquier órgano colegiado de la Ciudad acarrea la invalidez de los actos públicos que se produzcan y la responsabilidad de las autoridades.
7. La democracia comunitaria se realiza por las vías, procedimientos y normas que determinen los pueblos originarios, las comunidades indígenas residentes y las afroamericanos.
8. En la Ciudad de México se garantizan los derechos a la iniciativa popular ciudadana, al plebiscito, a la consulta, al referéndum, a la revocación del mandato, al presupuesto participativo y a las acciones ciudadanas y populares de inconstitucionalidad.
9. Se asegura el derecho de iniciativa popular para presentar proyectos de Ley ante el Congreso. Cualquier ciudadano inscrito en el listado nominal de electores tiene la facultad de presentar iniciativas de ley, y el Congreso local, el deber de dictaminarlas en tiempo y forma.
10. En la Ciudad de México se reconoce el derecho de los ciudadanos a la iniciativa popular en el ámbito reglamentario ante el Jefe de Gobierno y las alcaldías. Cualquier ciudadano inscrito en el listado nominal de electores tienen la facultad

de hacerlo, y esas instancias de determinar en plazo breve la procedencia de la iniciativa en los términos de ley.

11. El plebiscito es el instrumento mediante el cual las autoridades consultan a los ciudadanos sobre propuestas de reforma legislativa, administrativas o de cualquier otra índole.
12. La consulta es el instrumento de los ciudadanos para aprobar, rechazar o exigir reformas constitucionales, legales o administrativas.
13. La Constitución y las leyes reconocen la consulta obligatoria, previa, vinculante y eficaz, en las materias que se determinan por el orden jurídico. Estas consultas requerirán promoverse por el 0.2% de los ciudadanos inscritos en el listado nominal electoral. Su convocatoria será obligatoria para las autoridades.
14. Tratándose de decisiones que afecten el hábitat, al entorno ecológico o el patrimonio histórico y cultural, así como el uso del suelo por megaproyectos públicos o privados, la consulta debe ser obligatoria y vinculante y no precisará de firmas ciudadanas.
15. Las consultas y los procedimientos de consentimiento a los pueblos originarios, comunidades indígenas y afromexicanas sobre disposiciones constitucionales, legislativas y administrativas, susceptibles de afectarles, deben ser informadas, previas, obligatorias, vinculantes y eficaces.
16. Los ciudadanos tienen derecho a promover consultas sobre cualquier acción u omisión de las autoridades.
17. El referéndum es la consulta obligatoria a los ciudadanos de la Ciudad que debe realizar el poder legislativo y ejecutivo local sobre reformas constitucionales, legales y reglamentarias. En el caso de las reformas constitucionales y leyes constitucionales el referéndum es obligatorio.
18. Para iniciar el procedimiento de referéndum a leyes y reglamentos, los ciudadanos deben reunir el 0.2% de firmas de los inscritos en el listado nominal de electores.
19. La revocación de mandato es el instrumento por el cual los ciudadanos tienen la facultad de remover de sus cargos en cualquier tiempo a todos los funcionarios de elección popular. Para iniciar el procedimiento, los promoventes deben reunir el 3% de los ciudadanos inscritos en el listado nominal de electores. En el caso

de la revocación del Jefe de Gobierno, para iniciar el procedimiento se deben reunir el 5% de los ciudadanos inscritos en el listado nominal de electores.

20. Debe ser obligación del Jefe de Gobierno y de los Alcaldes en sus ámbitos territoriales someter la totalidad de los proyectos de presupuesto que les corresponda elaborar a la consulta de los habitantes de sus respectivas demarcaciones.
21. Las autoridades de la Ciudad deben actuar conforme a los principios de gobierno, parlamento y cabildo abierto, con la finalidad de transparentar, justificar y construir las decisiones de manera colectiva.
22. Las acciones ciudadanas de inconstitucionalidad deben ser promovidas por cualquier persona o colectivamente, sin que se tenga que acreditar interés jurídico o legítimo alguno. Bastará el interés simple.
23. Las demás formas de democracia participativa y directa deben establecerse en la ley secundaria.
24. Los medios de democracia directa deben ser controlados por los ciudadanos. Las autoridades electorales competentes auxiliarán en esos procesos en los términos de la ley.
25. Para la aprobación de los medios de democracia directa se requiere de la votación de la mayoría simple de los ciudadanos sea cual fuere el porcentaje de participación electoral.
26. Está garantizado el derecho a la resistencia, a la desobediencia civil y revolucionaria y a la objeción de conciencia, así como cualquier forma de protesta en contra de las decisiones gubernamentales.

D. Democracia participativa

1. La democracia participativa significa el involucramiento de los habitantes de la Ciudad, en forma individual o colectiva, en los espacios sociales de resolución social para proponer, acordar, manifestar su aprobación o rechazo, hacer observaciones, presentar iniciativas, quejas, denuncias, y en general expresar su voluntad respecto de asuntos de interés común o público.

2. La democracia participativa es un espacio de los ciudadanos para los ciudadanos. Sus fines son proponer, acordar soluciones, supervisar, limitar y controlar el poder público. Los partidos políticos pueden opinar pero no intervenir directa ni corporativamente en la organización de los procedimientos de participación ciudadana.
3. La Participación Ciudadana se considera un poder que se manifiesta mediante órganos y mecanismos como: la deliberación, los diagnósticos participativos, la supervisión y el control de programas, el presupuesto participativo, la gestión de proyectos colectivos, la planeación y evaluación social, la contraloría social, la auditoría ciudadana, la protesta, los cabildos abiertos, los medios de comunicación social alternativos, la autogestión y la cogestión comunitaria, las organizaciones civiles y no gubernamentales; así como en las deliberaciones con capacidad resolutive de las asambleas ciudadanas y comunitarias de las colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales.
4. La participación ciudadana puede llevarse a cabo mediante los conductos institucionales o fuera de éstos y realizarse mediante acciones o proyectos autónomos y procesos autogestivos generadores de sociedad y vida social colectiva.
5. Todos los habitantes tienen derecho a obtener información general y específica en tiempo real sobre las políticas, planes, decisiones, actuaciones, presupuestos, proyectos y cualquier otra del ámbito de la actividad pública. Los ciudadanos disponen, en todo tiempo, de instrumentos de capacitación, formación y educación adecuados a los fines del desarrollo y consolidación de la cultura de la participación y la corresponsabilidad.
6. Se crean las Comunas como el espacio básico territorial de actuación y representación ciudadana. La instancia de decisión de éstas es la Asamblea Ciudadana de la Ciudad que se conforma como el ámbito social de los ciudadanos. Para instalarla se necesitará el 50 % más uno de los Representantes de Cuadra, éstos serán electos por mayoría de los que viven, de los que trabajan o tienen alguna actividad en ésta. En las unidades habitacionales mayores de 200 departamentos se deben nombrar dos representantes.
7. La legislación secundaria debe establecer los polígonos que delimitarán cada Comuna, así como los instrumentos, procedimientos y mecanismos que garanticen la

participación ciudadana efectiva y eficaz en los asuntos de su interés. Las decisiones de estas instancias tienen carácter vinculante y obligatorio para el control social de las determinaciones y políticas públicas de los distintos poderes y niveles de gobierno, y para la vigilancia de las actividades privadas que afecten el interés colectivo.

E. Presupuesto participativo.

1. El Jefe de Gobierno y los Alcaldes tienen la obligación de someter el 100% del gasto presupuestal al procedimiento participativo.
2. El ejercicio, seguimiento y control del presupuesto público estará bajo la supervisión de los ciudadanos, pueblos y comunidades en los términos que establezca la ley.
3. A los pueblos originarios, comunidades indígenas residentes y afromexicanos, se les consultará de manera obligatoria cualquier medida relacionada con el presupuesto, tanto para su elaboración, como para su ejecución, seguimiento y control.

TÍTULO SÉPTIMO

DEL TERRITORIO DE LA CIUDAD

Artículo 13.

A. Disposiciones generales.

1. El territorio de la Ciudad de México es el que actualmente tiene.
2. La Ciudad de México conserva su extensión y límites, a menos que por los procedimientos que establece la Constitución General de la República, éstos sean modificados.
3. En caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar se estará a lo previsto en el artículo 44 de la Constitución General de la República.
4. La división territorial de la Ciudad de México para efectos de la organización político administrativa se divide en las siguientes demarcaciones territoriales: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa,

- Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Iztacalco, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza, y Xochimilco.
5. La autonomía territorial de los pueblos originarios puede estar comprendida en una demarcación o en varias de ellas.
 6. En cada demarcación territorial habrá una alcaldía con las competencias que establece esta Constitución.
 7. Se podrá podrán modificar por el Congreso local el número de demarcaciones territoriales, sus límites geográficos y sus nombres, previa consulta obligatoria y vinculante a todos los ciudadanos de la Ciudad.
 8. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en la Ciudad de México estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales.
 9. El gentilicio de los residentes en la Ciudad de México es el de chilangos.

TÍTULO OCTAVO

DIVISIÓN DE PODERES Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Artículo 14.

A. Disposiciones generales.

1. Ninguna autoridad puede reunir más de un Poder, órgano o instancia de autoridad en la Ciudad.
2. El poder legislativo, judicial, de los órganos constitucionales autónomos, de relevancia constitucional y de las alcaldías, no puede depositarse en un solo individuo, salvo disposición expresa en esta Constitución.
3. El Jefe de Gobierno no tiene facultades legislativas.
4. Las competencias no previstas expresamente a la Federación se entienden reservadas a las autoridades de la Ciudad, a las alcaldías y a los pueblos originarios en las respectivas esferas de su competencia.
5. Los conflictos de competencia respecto a facultades concurrentes, coincidentes o coexistentes, entre las autoridades de la Ciudad, de la Federación y de otras entidades y municipios, deben resolverse conforme a lo previsto en la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las leyes generales que haya expedido el Congreso de la Unión.

6. Las competencias no contempladas expresamente en la ley para los poderes locales, los órganos constitucionales autónomos y de relevancia constitucional, se entienden reservadas a las alcaldías y a los pueblos originarios, comunidades indígenas residentes y afromexicanos.
7. Los conflictos de competencias concurrentes, coincidentes y coexistentes entre los poderes, órganos de la Ciudad, alcaldías, pueblos originarios, comunidades indígenas residentes y afromexicanos, se resolverán de acuerdo a lo que establezca esta Constitución y las leyes expedidas por el Congreso local.
8. En caso de omisión legislativa sobre competencias concurrentes, coincidentes y coexistentes, las diferencias de competencia entre las autoridades de la Ciudad se resolverán a favor de los poderes, órganos constitucionales autónomos y de relevancia constitucional en la esfera de sus correspondientes y facultades.
9. Los pueblos originarios y las alcaldías previo acuerdo del Concejo y consentimiento de los pueblos originarios, comunidades indígenas residentes y afromexicanos podrán celebrar convenios con las autoridades de la Ciudad para que éstas por sí o a través de sus organismos se haga cargo de en forma temporal de alguna o algunas de sus atribuciones, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por las autoridades de la Ciudad y las alcaldías.
10. Los pueblos originarios y las alcaldías con acuerdo de los Consejos podrán coordinarse o asociarse entre sí para la mayor eficacia en la prestación de servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan, con el correspondiente acuerdo y consentimiento de los pueblos originarios, comunidades indígenas residentes y afromexicanos. En caso de coordinación con municipios de otras entidades federativas, estados o con autoridades de la Federación se requerirá la autorización del Congreso Local y se estará a lo que disponga la ley de Coordinación de Desarrollo Metropolitano.
11. Si los conflictos de competencia no se logran resolver por la vía de la conciliación, caso en el que los acuerdos serán sancionados por el Congreso Local; el Tribunal Social y de Defensa Constitucional será la autoridad competente para resolver los

conflictos de competencia. Cualquier autoridad y persona puede promover, bastando un interés simple, la controversia constitucional correspondiente.

TÍTULO NOVENO

DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

Artículo 15.

A. Integración

1. El Poder Legislativo se deposita en el Congreso de la Ciudad de México.
2. **El poder legislativo de la ciudad se integra por 50 diputadas y diputados. Cincuenta por ciento serán de mayoría y cincuenta por ciento de representación proporcional. Se garantiza la igualdad de género. En los distritos uninominales, la representación de pueblos originarios, comunidades indígenas residentes y afroamericanos, se dará en el 20% de ellos.**
3. **Los candidatos de cada partido e independientes, que hayan tenido más votos en la elección correspondiente y hayan perdido, deberán ocupar en orden descendente las listas de representación proporcional con la salvaguarda de la igualdad y paridad de género.**
4. **No habrá reelección de legisladores.**
5. **El Congreso local sesionará durante todo el año, con un intervalo de quince días de receso.**
6. **El Congreso local se organizará y funcionará bajo los principios de parlamento abierto. Serán nulas jurídicamente todas las sesiones de comisiones, comités y Pleno que no sean públicas y sus integrantes serán susceptibles de responsabilidad.**
7. **El cargo de diputado es de dedicación exclusiva. La Ley del Congreso establecerá las responsabilidades, procedimientos y sanciones para el caso de incumplimiento de este principio.**
8. **El presupuesto del Congreso local debe ser austero, cumplir con los principios de austeridad republicana y debe someterse en su integridad**

a la fiscalización de los ciudadanos, la Auditoría Superior de la Ciudad y el Consejo de Honestidad.

9. Los recursos que reciban los grupos parlamentarios deben ser objeto de pormenorizada transparencia y fiscalización.
10. Se prohíbe el cabildeo de intereses privados en el Congreso Local.

B. De la elección e instalación del Congreso.

1. Las reglas de la elección, asignación, convocatoria a elección extraordinaria y sustitución de vacantes se sujeta a lo dispuesto en la legislación electoral y a lo previsto en la Ley Orgánica del Congreso.
2. La ley reconoce el derecho de los ciudadanos a participar como candidatos independientes a todos los cargos de elección. El número de firmas de respaldo para aspirar a la candidatura independiente en la demarcación correspondiente es el equivalente al 0.13% de ciudadanos inscritos en el listado nominal.
3. Ningún partido puede tener más del 60% de representación en el Congreso Local.
4. Todo partido que alcance el 3% del total de la votación válida emitida tiene derecho a que le sean atribuidos diputados por el principio de representación proporcional. Se asignarán a los más votados respetando la igualdad y paridad de género.
5. Los candidatos independientes más votados tienen derecho a la asignación de curules de representación proporcional en los términos que determine la ley electoral y siempre y cuando en su conjunto alcancen el 3% del total de la votación válida emitida.
6. Existirá una lista de representación proporcional para las candidaturas de personas originarias de la Ciudad residentes en el extranjero. Tendrán derecho a la asignación si en conjunto obtienen más del 3% del total de la votación válida emitida.

7. El Congreso podrá expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros electos por mayoría relativa.

C. De los requisitos de elegibilidad.

Para ser diputada o diputado se requiere:

- a) Ser ciudadano de la entidad;
- b) Tener más de 18 años cumplidos el día de la elección;**
- c) Haber residido en la Ciudad el último año. La residencia no se interrumpe por haber ocupado cargos públicos fuera de la entidad;**
- d) No haber sido sentenciado por delito doloso o de corrupción;
- e) No haber ocupado cargos de primer nivel en los poderes, órganos constitucionales autónomos o de relevancia constitucional, nacionales, federales o locales, a menos que se haya separado de esos encargos seis meses previos al día de la elección;
- f) No tener mando sobre fuerzas policiales o militares, a menos que se separe con dos años de antelación al día de la elección;
- g) No desempeñar funciones electorales a menos que se haya separado de ellas con cinco años previos al día de la elección; y,
- h) No ser ministro de culto, a menos que se separe de de la función, con cinco años de anticipación al día de la elección.

D. De las competencias del Congreso

Son competencias del Congreso Local:

1. Las que se derivan de sus facultades residuales en los términos del artículo 124 de la Constitución General de la República.
2. Votar las reformas y adiciones a la Constitución General de la República.

3. Las que deriven de las atribuciones concurrentes, coexistentes o coincidentes con la Federación y las alcaldías en los términos de las atribuciones previstas en el artículo 73 de la Constitución General de la República.
4. Las que se desprenden del texto de la Constitución General de la República, en particular, del artículo 122 de la ley fundamental.
5. Iniciar leyes y decretos ante el Congreso de la Unión.
6. Expedir las leyes constitucionales de los poderes de la Ciudad, órganos constitucionales autónomos, de relevancia constitucional, las alcaldías y en materia de derechos humanos.
7. Ejercer las atribuciones de control al poder público y de orientación política que determine la Ley del Congreso Local.
8. Aprobar su Ley y los Reglamentos internos para su adecuado funcionamiento.
9. Las de imponer contribuciones fiscales en las leyes locales.
10. Las de recibir, discutir, enmendar, modificar y, en su caso aprobar el Proyecto de Presupuesto en los términos de esta Constitución.
11. La de aprobar o rechazar la Cuenta Pública.
12. La de participar en los nombramientos de sus órganos internos y las de nombramiento que le correspondan conforme a la Constitución y las Leyes.
13. La de expedir las leyes de planeación, presupuesto, contabilidad y gasto público de la Ciudad.
14. La de expedir la Ley de la Administración Pública de la Ciudad, incluyendo la administración pública de las alcaldías.
15. La de aprobar las leyes sobre el sistema anticorrupción y de transparencia de la Ciudad, incluyendo la ley de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.
16. La de expedir la legislación en materia de remuneraciones de los servidores públicos, observando lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución General de la República y en esta Constitución.
17. Legislar sobre educación, cultura, deporte, cultura física patrimonio artístico y cultural de la Ciudad, profesiones, registro civil, notariado, y archivos.

18. Conceder y garantizar la autonomía a las instituciones de educación superior creadas por el Congreso de la Ciudad.
19. Legislar en materia penal, civil, mercantil, laboral y de salud.
20. Expedir la legislación electoral.
21. Expedir la ley de participación ciudadana.
22. Legislar en materia de pueblos originarios, comunidades indígenas residentes y afroamericanos.
23. Legislar en materia de los servicios públicos que provee la Ciudad.
24. Legislar en materia de establecimientos mercantiles, espectáculos, turismo y cementerios, con respeto a las formas de organización económica solidaria.
25. Legislar en materia de organismos descentralizados.
26. Las demás que establece esta Constitución y la General de la República o que deriven de Tratados Internacionales ratificados por el Senado de la República.
27. Citar a comparecer a los servidores públicos de la Ciudad, formular preguntas parlamentarias, y crear por aprobación de cualquier grupo parlamentario comisiones de investigación sobre cualquier materia de interés público o social para la Ciudad.
28. Ratificar los nombramientos de servidores públicos que indica esta Constitución.
29. Aprobar cuando procede la creación de los fideicomisos públicos y exigirles cuentas puntuales.
30. Analizar y aprobar el Plan General de Desarrollo y el Programa de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano durante el periodo ordinario de su recepción.
31. Las demás que establezcan la Constitución y las leyes.

E. Del funcionamiento del Congreso de la Ciudad.

- 1. La ausencia de transparencia y máxima publicidad en el procedimiento legislativo, en comisiones, órganos de gobierno y en el Pleno, será causa de invalidez de las leyes y motivo de responsabilidad jurídica y política para los legisladores.**
- 2. Ningún legislador o servidor público de la ciudad gozará de fuero ni de inmunidades.**

3. **Se prohíbe el mandato imperativo.**
4. **Se garantiza la inviolabilidad de las opiniones y votos de los legisladores con motivo de su encargo. Jamás podrán ser reconvenidos por ellos.**
5. **La ley del Congreso establecerá las incompatibilidades privadas y sociales de los legisladores para impedir los conflictos de interés.**
6. **La integración del Congreso respetará los principios de voto ponderado y pluralismo.**
7. **La Presidencia de la Mesa Directiva será anual y rotativa entre los partidos mayoritarios.**
8. **Los derechos de las minorías parlamentarias estarán tutelados y garantizados en la Ley del Congreso y en los Reglamentos.**
9. **La elaboración, discusión, aprobación y ejecución del presupuesto en todas sus etapas será transparente. Será nulo el presupuesto para la ciudad que haya sido discutido, aprobado, o ejecutado sin transparencia. Las autoridades que violenten estos principios incurren en responsabilidad.**
10. **Cualquier grupo parlamentario, sin aprobación de la mayoría, puede constituir una comisión de investigación respecto a cualquiera de los poderes e instancias de autoridad de la ciudad y sobre temas de interés público o social. Las comisiones de investigación podrán citar a autoridades y ciudadanos y garantizarán durante las audiencias y comparecencias los principios del debido proceso. Los resultados de la investigación serán públicos.**
11. **La integración de las comisiones de investigación, otorgan legitimación procesal a los legisladores para participar en todo tipo de procesos y para solicitar cualquier información a las autoridades y ciudadanos.**
12. **Las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales locales de los legisladores pueden ser promovidas por cada diputada o diputado. No se requerirán mayorías para la aprobación de su interposición y, bastará el interés simple para ejercerlas.**

13. **Las sentencias firmes que se dicten por delitos de corrupción de los diputados implicarán, entre otras sanciones, la extinción de dominio de los bienes adquiridos ilícitamente.**
14. **El presidente de la Comisión de Vigilancia y Cuenta Pública será una diputada o diputado que no sea parte del grupo parlamentario mayoritario.**
15. **Todos los cargos de elección popular en la ciudad serán susceptibles de revocación por parte de los ciudadanos.**

Artículo 16.

A. De la iniciativa y formación de leyes

1. Los titulares de los poderes, órganos constitucionales autónomos, de relevancia constitucional y las alcaldías tienen facultad de iniciativa legal.
2. Cualquier ciudadano en lo individual o grupo de ciudadanos puede promover iniciativas de reforma constitucional y legal. El Congreso Local tiene obligación de dictaminarlas en los plazos perentorios que establezca la ley Orgánica.
3. La ley del Congreso establecerá los requisitos para la presentación de las iniciativas, así como el procedimiento parlamentario para su desahogo.
4. **Las iniciativas ciudadanas se dictaminan de manera preferente a las de las autoridades.**
5. El titular del Ejecutivo, en los casos que proceda, puede hacer observaciones a los decretos aprobados por el Congreso durante los diez días siguientes a su aprobación. Si durante esos días no hace observaciones y no promulga y publica la ley, el Congreso ordenará la publicación del decreto.
6. El Congreso, si no acepta las observaciones del Ejecutivo, con la votación de las dos terceras partes de los legisladores presentes, puede superar el veto y ordenar la publicación del Decreto.
7. El Ejecutivo no puede vetar las reformas a la Constitución, las leyes constitucionales, las normas aprobadas mediante referéndum ciudadano, la ley del Congreso, los Reglamentos internos del Congreso, las leyes de Ingresos y de

Presupuesto, el Presupuesto de Egresos y, las decisiones del Congreso al resolver procedimientos de Juicio Político.

- 8. Las leyes constitucionales se aprobarán mediante el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso local y se someterán a referéndum ciudadano.**
- 9. Las leyes aprobadas deben estar plenamente justificadas. Todo acto del poder legislativo esté debidamente fundado y motivado.**
- 10. El poder legislativo de la ciudad no puede delegar sus competencias en el ejecutivo.**
- 11. Las reformas a la Constitución se aprobarán mediante referéndum obligatorio, antes de la promulgación, y una vez que el Congreso de la Ciudad haya realizado su aprobación.**

Artículo 17.

A. De la Comisión Permanente.

1. El día de la clausura del periodo de sesiones el pleno del Congreso designa a la Comisión Permanente.
2. Se conforma por nueve diputados del Congreso local.
3. Funciona durante los recesos del Congreso.
4. Sus facultades son recibir iniciativas de leyes, puntos de acuerdo y, comunicaciones y remitirlos a las comisiones e instancias competentes del Congreso local.
5. Tiene atribuciones para acordar por sí o a propuesta del Jefe de Gobierno a periodo extraordinario de sesiones.
6. También tiene competencia para tomar protesta de los funcionarios, en los casos que determinen la Constitución y las leyes, y autorizar en su caso, viajes al extranjero del Jefe de Gobierno bajo las condiciones que fije el ordenamiento.
7. La Comisión Permanente tiene competencia para aprobar solicitudes de licencia de los diputados y tomar protesta a los legisladores suplentes.

TÍTULO DÉCIMO

FUNCIÓN EJECUTIVA

Artículo 18.

A. De la elección de la Jefatura de Gobierno.

1. El Poder Ejecutivo de la Ciudad se deposita en la Jefa o Jefe de Gobierno.
2. Se elegirá cada seis años en elecciones democráticas, sin posibilidad de reelección.
3. Entrará en funciones el 5 de octubre del año de la elección.
4. Quién haya ocupado el encargo, aunque sea de manera interina, provisional o sustituta, por ningún motivo y bajo ninguna circunstancia puede volver a ejercerlo.
5. Tendrá a su cargo la administración pública, la hacienda pública y la seguridad de la Ciudad en los términos de esta Constitución y de la Constitución de la República.
6. Antes de tomar posesión rendirá protesta de guardar la Constitución en los términos del artículo 128 de la Constitución de la República ante el Congreso local o ante el Presidente del Tribunal Social y de Defensa Constitucional.

B. Requisitos para acceder al cargo de Jefa o Jefe de Gobierno.

1. Para ser Jefa o Jefe de Gobierno es preciso cumplir los siguientes requisitos:
 - a) Ser ciudadano de la entidad;
 - b) Tener más de 25 años cumplidos el día de la elección;**
 - c) Haber residido en ella los últimos 3 años. La residencia no se interrumpe por haber ocupado cargos públicos fuera de la entidad;**
 - d) No haber sido sentenciado por delito doloso o de corrupción;
 - e) No haber ocupado cargos de primer nivel en los poderes, órganos constitucionales autónomos o de relevancia constitucional, nacionales, federales o locales, a menos que se haya separado de esos encargos seis meses previos al día de la elección;
 - f) No tener mando sobre fuerzas policiales o militares, a menos que se separe con dos años de antelación al día de la elección;
 - g) No desempeñar funciones electorales a menos que se haya separado de ellas con cinco años previos al día de la elección; y,

h) No ser ministro de culto, a menos que se separe de de la función, con cinco años de anticipación al día de la elección.

2. Todos los actos y omisiones del ejecutivo local estén sujetos al control ciudadano, del Congreso o, de los tribunales de la ciudad.

C. De las competencias

1. Son competencias del titular del Ejecutivo las siguientes:

- a) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la legislatura;
- b) Iniciar leyes ante la legislatura de la Ciudad;
- c) Presentar la iniciativa de ley de ingresos y la ley de presupuesto de egresos;
- d) Presentar ante el Congreso local la Cuenta Pública;
- e) Iniciar los plebiscitos en los términos de la Constitución y las leyes;
- f) Formular, aprobar, promulgar y publicar los reglamentos que dicte para el cumplimiento de las leyes de la Ciudad;
- g) Nombrar y remover a los Secretarios del gobierno local, salvo a los de la Secretaría de la Contraloría y de Finanzas, que deberán ser ratificados por mayoría absoluta del Congreso local. En caso de gobierno de coalición se procederá en los términos que determina esta Constitución;**
- h) Nombrar y remover libremente a los demás empleados de la administración pública centralizada y descentralizada, cuando la Constitución o la ley no determinen otro procedimiento;
- i) Participar en la designación o la propuesta de los servidores públicos que señale la Constitución o las leyes;
- j) Preservar la seguridad pública en la ciudad de México en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Constitución y de las leyes;
- k) Dirigir la política de la Ciudad en los supuestos previstos en la Constitución y las leyes;
- l) Celebrar acuerdos inter institucionales de carácter nacional o internacional con aprobación de la legislatura local y previa información a los ciudadanos de la

trascendencia de ellos. Sin la aprobación del Congreso local los acuerdos son inválidos;

- m) Rendir todos los informes que le solicite el Congreso y cumplir con los informes que por disposición constitucional y legal debe presentar.
- n) Convocar a la legislatura local a sesiones extraordinarias cuando se acuerde ese supuesto por la Comisión Permanente de la legislatura local;
- o) Facilitar al Poder Judicial, a los órganos constitucionales autónomos y de relevancia constitucional, a las Alcaldías y en general a las autoridades comunitarias, el auxilio que necesiten para el ejercicio expedito de sus competencias;
- p) Conceder conforme a las leyes, indultos a los sentenciados por delitos de competencia local;
- q) Coordinar a la administración pública centralizada y a la descentralizada con respeto a la autonomía orgánica y técnica de los organismos que la integran; y, en los términos de la ley, a los fideicomisos públicos y a las figuras análogas;
- r) Dirigir en los términos de la Constitución y las leyes la hacienda pública local;
- s) Ejercer el presupuesto en los términos que establece la Constitución;
- t) Fijar los precios y tarifas de bienes y servicios del sector público que tenga legalmente a su cargo con consulta previa, vinculante y obligatoria a los ciudadanos;**
- u) Solicitar al Congreso de la Unión el endeudamiento anual y el fondo de capitalidad para la Ciudad en los términos de la Constitución;
- v) Impulsar, en las instancias nacionales e internacionales en donde participe, los principios y valores reconocidos en la Constitución, de suerte que sus propuestas se enmarquen en un contexto progresista, y;
- w) Las demás que determina la Constitución y las leyes.

2. La administración y gestión de los servicios públicos será realizada por el Ejecutivo y las Alcaldías.
3. La atribución reglamentaria en la Ciudad sólo corresponde al Jefe de Gobierno, salvo el caso de gobierno de coalición. Las autoridades administrativas del poder

ejecutivo de la Ciudad no podrán dictar normas generales y abstractas en materia administrativa. Esa competencia es exclusiva del Ejecutivo, salvo las competencias de las alcaldías.

4. **La expropiación sólo podrá decretarse por el Ejecutivo por causas de interés público y social y previa indemnización. Ninguna expropiación se utilizará para beneficiar a intereses económicos privados.**
5. **El Ejecutivo antes de enviar el Proyecto de Presupuesto al Congreso local consultará de manera obligatoria, previa, a los pueblos y ciudadanos. Las principales definiciones del presupuesto de la Ciudad correspondan a los pueblos y ciudadanos a través del presupuesto participativo. Ninguna deducción, condonación o estímulos fiscales pueden otorgarse sin aprobación del Congreso local y sin estar debidamente justificados.**
6. **Previa consulta ciudadana, el proyecto de deuda de la ciudad debe remitirse al Congreso local para su discusión y aprobación.**
7. **Los cambios presupuestales –transferencias, modificaciones, ampliaciones o adecuaciones- que haga el Ejecutivo se deberán fundar y motivar y, se realizarán bajo su responsabilidad. Además, serán informados inmediatamente al Congreso local para su discusión y análisis, y en su caso determinación o imputación de responsabilidades.**
8. **Todos los acuerdos internacionales del titular del ejecutivo local se informarán a la ciudadanía se someterán a la aprobación del Congreso local y comunicados al Senado y a la Secretaría de Relaciones Exteriores.**
9. **El jefe de gobierno no podrá abandonar el país sin autorización del Congreso local y debe informar a la ciudadanía resultados del viaje.**
10. **El Jefe de Gobierno no goza de fuero. Es susceptible de responsabilidades como cualquier ciudadano.**
11. **El Ejecutivo no podrá vetar reformas constitucionales ni modificaciones legales aprobadas mediante referéndum.**
12. **La mayoría absoluta de los presentes del Congreso puede destituir a cualquier Secretario o Director de organismos descentralizados y, formular**

una terna al ejecutivo, para que éste designe, con ratificación del Congreso al nuevo Secretario o Director.

- 13. Los servidores públicos y ciudadanos que mientan u omitan información, durante sus comparecencias ante el Congreso y cuando no den respuesta a las preguntas parlamentarias, serán responsables por sus acciones u omisiones. Se garantizarán en estos procedimientos los principios del debido proceso.**
- 14. Las observaciones no solventadas en el procedimiento de la cuenta pública facultan de oficio al Auditor Superior de la Ciudad a consignar penalmente a los responsables y/o a presentar las denuncias administrativas que correspondan. En materia de auditoría externa no existe el monopolio penal de la Fiscalía General de la ciudad. La Auditoría de la Ciudad estará legitimada procesalmente para intervenir en los procesos y procedimientos correspondientes.**
- 15. Los actos y omisiones relacionadas con los delitos de corrupción de los funcionarios del ejecutivo, de los poderes e instancias de autoridad de la ciudad son imprescriptibles, traen como consecuencia, entre otras sanciones, la extinción del dominio de los bienes ilícitamente obtenidos.**
- 16. Los servidores públicos de primer nivel no podrán recibir de prestaciones el equivalente a más de treinta salarios mínimos. No tendrán derecho a seguro privado de gastos médicos ni al seguro de separación individualizada y, cumplirán bajo su responsabilidad con los principios de austeridad republicana que prevé esta Constitución.**
- 17. Los organismos de la ciudad son los encargados de la gestión del agua y del saneamiento con la participación y control social de los ciudadanos.**
- 18. La administración y gestión de los servicios públicos y recursos públicos será realizada por las autoridades. En casos de excepción, algunos de ellos, y siempre y cuando no sean estratégicos, se podrán concesionar mediante licitaciones públicas y previa consulta a los ciudadanos.**

19. Ningún plan o programa de desarrollo podrá ser autorizado por el Ejecutivo si no se consulta previamente con los ciudadanos y no es aprobado por el Congreso Local.

20. La orientación de las políticas públicas tendrá carácter social. La acción de gobierno tendrá entre sus fines: distribuir la riqueza, garantizar la igualdad y la libertad de las personas y pueblos.

D. Sustitución del titular del Ejecutivo.

A falta de Jefe de Gobierno por abandono permanente del cargo, muerte, incapacidad o revocación del mandato, el órgano electoral de la Ciudad debe convocar a nuevas elecciones dentro de los tres meses siguientes para que el electo cubra el periodo restante del mandato. En el periodo de vacancia temporal o permanente el Jefe de Gobierno Provisional será el Secretario de Gobierno. Si la falta ocurre en el último año de gobierno, el Congreso local designará a un sustituto del partido o de la fuerza mayoritaria de la coalición que lo postuló.

Las licencias temporales del Jefe de Gobierno no podrán exceder de 30 días.

Si el día del inicio del periodo constitucional la elección no estuviere hecha o declarada, cesará el Jefe de Gobierno cuyo periodo haya concluido, y el Congreso por mayoría absoluta designará un interino hasta que el electo tome posesión. El interinato no podrá ser mayor a cinco meses. En este supuesto, el órgano electoral de la Ciudad debe convocar inmediatamente a nuevas elecciones dentro de los tres meses siguientes para que el electo cubra el periodo restante del mandato.

Artículo 19.

A. Principios generales de la administración pública.

- 1. La administración pública de la ciudad será exclusivamente centralizada y descentralizada.**
- 2. Los principales actos de la administración pública de la ciudad se someterán a consulta de los ciudadanos. Ésta, en los casos que determine la ley, será previa, eficaz, vinculante, y obligatoria para la autoridad.**

3. Los organismos descentralizados serán creados por ley, en sentido formal y material. El titular del Ejecutivo tendrá facultades para crear en casos excepcionales previstos en la ley, organismos descentralizados mediante justificación que deberá enviar al Congreso Local.
4. Los fideicomisos o figuras análogas se podrán crear por los poderes, órganos autónomos, demarcaciones e instancias de autoridad que sean competentes, siempre y cuando, se sujeten a las leyes en materia de transparencia, adquisiciones, obras y responsabilidades. Sus excedentes o rendimientos anuales tienen que ser enterados a la Tesorería de la ciudad e informados al Congreso Local y a los ciudadanos. En el caso de las alcaldías, los remanentes una vez enterados e informados, se destinarán, mediante rendición de cuentas a los ciudadanos y al Congreso local, a las demarcaciones correspondientes.
5. En la ciudad de México, ninguno de los poderes, órganos o instancias de autoridad, ejercerán sus atribuciones a través de esquemas empresariales regidos por el Derecho Privado. Los marcos de actuación se realizarán por medio de las reglas y procedimientos de la administración centralizada o descentralizada.
6. La ley de procedimiento administrativo norma los actos materialmente administrativos de los poderes públicos, órganos constitucionales autónomos, de relevancia constitucional y, de las demarcaciones territoriales a fin de evitar la discrecionalidad y arbitrariedad en la administración.
7. Las adquisiciones de obras y servicios se realizan mediante licitación pública. Las invitaciones restringidas y adquisiciones directas no podrán ser mayores al 10% del total de las adquisiciones y obras anuales y deben favorecer a la economía social y cooperativa.
8. En la ciudad de México es motivo de responsabilidad para los titulares de los poderes, órganos, instancias de autoridad y demarcaciones territoriales ejercer el presupuesto sin realizar licitaciones públicas o llevar a cabo éstas con simulación.
9. Las licitaciones públicas se realizarán con transparencia total, en línea, y en todas ellas habrá control social bajo la figura del contralor o auditor social.

10. Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la ciudad serán conocidas, procesadas y sancionadas por controlares electos por el Consejo de Honestidad.
11. Concluida la fase de investigación, en los procedimientos administrativos de responsabilidad, el procedimiento es público.
12. La responsabilidad de la ciudad por los daños que genere su actividad u omisión administrativa irregular, es objetiva y directa. Los servidores públicos responsables también tendrán responsabilidad solidaria y subsidiaria.
13. Los ciudadanos en todo momento tienen legitimación jurídica para participar en el desahogo de los procedimientos de responsabilidades políticas y administrativas, así como para ofrecer pruebas, alegar e impugnar cualquier tipo de resolución.
14. Los permisos administrativos temporales revocables (PATR) y figuras análogas están sujetos a licitación y, la ley que los regule establecerá las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas en la materia, con fundamento en el principio máxima publicidad. La Ley contemplará los porcentajes, tarifas y montos a recaudar por el otorgamiento de estos permisos.
15. El titular del Ejecutivo informará trimestralmente al Congreso local y a los ciudadanos los beneficiarios de los permisos administrativos temporales revocables, así como los montos de recaudación y el destino de los mismos.
16. Todas las concesiones, permisos y autorizaciones en la ciudad serán motivo de licitación pública abierta y, serán informadas trimestralmente al Congreso Local.
17. El patrimonio de la ciudad usufructuado por la administración pública centralizada, tanto inmobiliario como no inmobiliario estará bajo el control de la Oficialía Mayor. Ésta se encargará de su control, inventario y actualización, así como de su administración. Informará trimestralmente al Congreso y a los ciudadanos sobre lo anterior, y sobre el destino de los recursos que se deriven de la administración de esos bienes.
18. El patrimonio inmobiliario y no inmobiliario usufructuado por cada poder, órgano autónomo, de relevancia constitucional, organismo descentralizado y demarcación territorial estará bajo el control y administración de los titulares de esas instancias, las que deberán tener actualizado el inventario de los bienes e

informar trimestralmente al Congreso y a los ciudadanos sobre lo anterior, y sobre el destino de los recursos que se deriven de la administración de esos bienes.

19. La enajenación y los procedimientos de desincorporación del patrimonio de la ciudad, requiere en todos los casos de procedimientos de licitación pública transparentes y con control ciudadano. De las enajenaciones y desincorporaciones se informará trimestralmente al Congreso Local.
20. En la desincorporación de bienes del dominio privado de importancia, es preceptivo consultar de manera previa, eficaz, y vinculante a los ciudadanos.
21. Está prohibida la desincorporación y/o enajenación de los bienes del dominio público.
22. Las expropiaciones de los bienes de particulares sólo podrán realizarse por causas de utilidad pública e interés social y previa indemnización. Jamás se podrá expropiar para fines privados.
23. En la ciudad se prohíben las concesiones, autorizaciones o permisos para la prestación de servicios públicos estratégicos o, administración de bienes y espacios del dominio público.
24. Los recursos autogenerados por las instancias de la ciudad deben informarse al Congreso Local trimestralmente y, estarán invariablemente sometidos al control ciudadano, de los órganos de control competentes y, del Consejo de Honestidad.
25. El empleo y el destino de los recursos que componen el fondo de capitalidad se informa trimestralmente por el Ejecutivo al Congreso local, y estará sometido al control ciudadano, al de los órganos de control competentes y, al Consejo de Honestidad.
26. La Ley de Coordinación Fiscal en la ciudad distribuye los ingresos entre las demarcaciones territoriales y tomará en cuenta los criterios que prevé esta Constitución en su apartado de finanzas públicas y presupuesto y que son la población, el nivel de marginalidad, las necesidades para satisfacer los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, los requerimientos de equipamiento e infraestructura, así como la capacidad recaudatoria de las alcaldías.

B. De la Junta de Asistencia Privada de la Ciudad.

1. Los miembros titulares de la Junta de Asistencia Privada de la Ciudad serán designados por el Jefe de Gobierno y rinden cuentas al Congreso Local.
2. Los acuerdos de la Junta de Asistencia Privada de la Ciudad, para que sean válidos, deben adoptarse en sesiones públicas deliberativas.
3. La Junta de Asistencia Privada de la Ciudad deberá rendir informes semestrales sobre su gestión al Congreso Local y a los ciudadanos.

C. Del Plan General de Desarrollo.

1. El Plan General de Desarrollo debe ser aprobado por el Congreso Local y sometido previamente a la consulta de los pueblos y ciudadanos. Se aprueba para un plazo de treinta años pero anualmente debe ser revisado.
2. El Jefe de Gobierno presentará a consulta ciudadana el Plan General de Desarrollo. Anualmente, se enviará al Congreso Local para su aprobación.
3. El Plan General de Desarrollo es el marco que fundamenta las políticas públicas en la ciudad, principalmente las financieras y presupuestales, pero también las de carácter urbano y las vinculadas con los servicios públicos.

D. De los informes.

1. El informe anual del Jefe de Gobierno implica un debate y una deliberación simétrica y en igualdad de circunstancias entre las fuerzas políticas del Congreso y el titular del Ejecutivo. La Ley Orgánica del Congreso lo regulará, así como las comparecencias de servidores públicos, las solicitudes de información y las preguntas parlamentarias.
2. El titular del ejecutivo remitirá al Congreso Local trimestralmente informes sobre la cuenta pública, treinta días después del corte respectivo.

E. Del Servicio Civil de Carrera.

1. La existencia del servicio civil de carrera en la ciudad, implica para las autoridades no electas, su carácter público y abierto para acceder y permanecer en los cargos

públicos. Estará sometido en todos los casos a la supervisión y vigilancia de los ciudadanos y del Consejo de Honestidad.

2. La ley determinará las bases para la profesionalización, capacitación y estatuto de las policías de la ciudad, de los servidores del ministerio público, de los centros penitenciarios y de todos los servidores públicos. Las plazas que se creen o queden vacantes, invariablemente serán sometidas a concursos de mérito.

F. De las autoridades que por parte de la Ciudad de México integran el Consejo de Desarrollo Metropolitano.

1. Las autoridades de la ciudad que integren el Consejo de Desarrollo Metropolitano son electas por los ciudadanos.
2. Los representantes de la ciudad en el Consejo de Desarrollo Metropolitano después de cada reunión de ese Consejo rendirán un informe oral y por escrito ante el Congreso Local y los ciudadanos.
3. El gobierno de la ciudad estimulará la creación de un Fondo Metropolitano que permita garantizar con suficiencia políticas y servicios de calidad para todos los ciudadanos que habitan la Metrópoli.

Artículo 20.

A. Relación entre los poderes ejecutivo y legislativo.

1. Los diputados individual o colectivamente pueden solicitar información a todas las instancias de autoridad de la Ciudad. Las autoridades tienen quince días hábiles para responder.
2. En todo momento el Congreso tiene facultad para solicitar la comparecencia de cualquier funcionario o de personas.
3. Los exhortos que emita el Pleno del Congreso deben ser contestados por las autoridades en un plazo máximo de quince días hábiles.
4. El titular del Ejecutivo puede proponerle al Congreso la participación de funcionarios en sus trabajos para aportar informaciones u opiniones que se consideren relevantes.

B. Gobierno de Coalición.

- 1. El Jefe de Gobierno en cualquier momento puede optar por un gobierno de coalición con uno o varios partidos. El gobierno de coalición se regula por el convenio y el programa de gobierno y legislativo respectivo. El convenio establecerá las causas de disolución del gobierno de coalición. Tanto el convenio como los programas son públicos y deben ser aprobadas por la mayoría absoluta de los presentes en el Congreso Local.**
- 2. Para concretar el gobierno de coalición el Jefe de Gobierno somete al Congreso el convenio y el programa de coalición para su aprobación por mayoría absoluta de los presentes.**
- 3. Una vez aprobado el convenio y el programa por el Congreso, se somete a consideración de éste los nombramientos de los integrantes del gabinete. El Congreso debe abrir un periodo de cinco días hábiles para examinar la idoneidad profesional y ética de los propuestos, quienes deberán comparecer y responder las preguntas orales que se les formulen. Concluidas las sesiones de evaluación, el Congreso deberá aprobar por mayoría absoluta de los presentes la composición del gobierno en una segunda sesión del Pleno.**
- 4. Las sesiones del Pleno para la aprobación del convenio y programa de coalición así como para aprobar los nombramientos del gabinete deben darse por separado en sesiones distintas.**
- 5. El gabinete surgido de un gobierno de coalición tiene competencia para conocer, opinar y sugerir sobre las competencias que corresponden al Jefe de Gobierno. Sus sesiones serán públicas para tener validez jurídica.**
- 6. El Congreso podrá aprobar por mayoría absoluta de los presentes mociones de interpelación al Jefe de Gobierno para su consideración en gabinete, quién deberá responder en un plazo de diez días hábiles. El Congreso podrá solicitar en cualquier momento la comparecencia del Jefe de Gobierno.**
- 7. En caso de gobierno de coalición, el gabinete asume colectivamente la responsabilidad por la acción de gobierno, independientemente de las**

responsabilidades que en los términos de la ley correspondan a cada Secretaría de Despacho.

8. El Secretario de Gobierno como coordinador del gabinete debe comparecer mensualmente ante el Congreso para desahogar preguntas orales en sesiones de control por materias previamente convenidas y, podrá ser acompañado por los Secretarios del o los ramos que correspondan.
9. La mayoría absoluta de los presentes del Congreso puede destituir a cualquier Secretario del gabinete o a la totalidad de ellos y, formular una terna al ejecutivo, para que éste designe en un plazo no mayor de cinco días hábiles, con ratificación del Congreso por mayoría absoluta de los presentes al nuevo o a los nuevos Secretarios.
10. La comunicación entre el gabinete y los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos coaligados se realizará semanalmente a través de la Conferencia Permanente de Gobierno de Coalición. Sus sesiones son públicas para tener validez jurídica.
11. La ley deberá establecer las causas ordinarias y extraordinarias de disolución del gobierno de coalición.
12. Así mismo, la ley determinará las facultades consultivas del Consejo Político del Gobierno de Coalición, que estará conformado por el Jefe de Gobierno, el gabinete y los coordinadores de los grupos parlamentarios coaligados. Sus sesiones serán públicas para ser válidas.

TÍTULO DÉCIMO PRIMERO

DEL PODER JUDICIAL

Artículo 21.

A. Organización y funcionamiento.

1. El poder judicial se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los juzgados y tribunales que establece la Ley Orgánica del Poder Judicial local.

2. Se garantiza la independencia e imparcialidad de los magistrados y jueces.
3. La Ley del Poder Judicial local regulará el servicio civil de carrera para los integrantes del poder judicial que no sean electos por los ciudadanos.
4. Los magistrados de última instancia de los Tribunales de la ciudad serán electos por los ciudadanos y no podrán ser reelectos. Su mandato máximo será de siete años.
5. Para aspirar a ser magistrado de última instancia de los Tribunales de la Ciudad se deben satisfacer los requisitos que establece el artículo 95 de la Constitución de la República más los que establezcan la ley orgánica.
6. Previa a la elección habrá un examen de méritos que se convoca por el Consejo de la Judicatura de la Ciudad y se realizará ante una universidad pública y con control ciudadano. Los tres primeros lugares por cada vacante participarán en la elección. Ésta no será respaldada por los partidos. Los aspirantes no recibirán financiamiento público ni privado ni harán campaña. En el supuesto de que reciban apoyo de los partidos serán inhabilitados para continuar con el procedimiento de selección. Dispondrán de tiempos en radio y televisión para dar a conocer su currículum vitae y propuestas, y serán electos en las jornadas electorales ordinarias o extraordinarias que se convoquen al efecto.
7. La elección de magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad garantizará la igualdad de género y una representación de los pueblos originarios, comunidades indígenas residentes y afroamericanos.
8. El Poder Judicial Local se regirá por los principios de la austeridad republicana. Los titulares de los Tribunales no tendrán salarios superiores a 30 veces el salario mínimo, no gozarán de seguros médicos privados ni de seguros de separación individualizada ni de ningún otro privilegio del que no gocen los trabajadores de base de ese Poder y de la administración pública de la Ciudad.

B. Consejo de la Judicatura.

1. El Consejo de la Judicatura de la ciudad es el órgano de administración, vigilancia y disciplina de los tribunales de la ciudad, sus cinco titulares serán electos por los ciudadanos y tendrán un mandato de siete años sin posibilidad de reelección. No

participará en él, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia y el Consejo no tendrá una composición mayoritaria del poder judicial.

2. Los aspirantes al Consejo deberán reunir los requisitos que determine la Ley Orgánica del Consejo. Los aspirantes a consejeras o consejeros pueden ejercer profesiones vinculadas al derecho, a la administración, a la contabilidad y auditoría, a la economía y a la ingeniería.
3. Previa a la elección habrá un examen de méritos que se convoca por el Pleno del Tribunal Superior y se realiza ante una universidad pública y con control ciudadano. Los tres primeros lugares por cada vacante participarán en la elección. Ésta no será respaldada por los partidos. Los aspirantes no recibirán financiamiento público ni privado ni harán campaña. Dispondrán de tiempos en radio y televisión para dar a conocer su currículum vitae y propuestas, y serán electos en las jornadas electorales ordinarias o extraordinarias que se convoquen para tal efecto.
4. Las decisiones del Consejo de la Judicatura son definitivas e inatacables, a menos de que se trate de la imposición de sanciones, las que serán conocidas para revisar el cumplimiento de su constitucionalidad por el Tribunal Social y de Defensa Constitucional.
5. La elección de los Consejeros y Consejeras de la Ciudad garantizará la igualdad de género y una representación de los pueblos originarios, comunidades indígenas residentes y afromexicanos.
6. El Consejo de Judicatura Local se regirá por los principios de la austeridad republicana. Los titulares de los Tribunales no tendrán salarios superiores a 30 veces el salario mínimo, no gozarán de seguros médicos privados ni de seguros de separación individualizada ni de ningún otro privilegio del que no gocen los trabajadores de base de ese Poder y de la administración pública de la Ciudad.

C. Principios de actuación del Poder Judicial.

1. Los presidentes de los Tribunales de la Ciudad no se podrán reelegir sucesivamente. Serán electos por los magistrados y jueces. Sus mandatos serán de un año.

2. Los juzgados, salas y el Pleno del Tribunal Superior de Justicia tienen competencia para conocer, resolver mediante resoluciones o medios alternativos, asuntos de carácter civil, mercantil, penal, familiar y social en los términos que definan las leyes.
3. Existirá una jurisdicción especial para pueblos originarios, comunidades indígenas residentes y afrodescendientes.
4. Todos los procesos y procedimientos serán orales y públicos.
5. Es motivo de invalidez jurídica de sus decisiones y de responsabilidad para magistrados y consejeros que no sesionen y deliberen en público.
6. Los actos y omisiones de corrupción de los miembros del poder judicial darán lugar a responsabilidades y a la extinción del dominio de los bienes ilícitamente obtenidos.
7. Todos los servidores públicos del poder judicial local previstos en sus Leyes Orgánicas harán públicas anualmente sus declaraciones patrimoniales, fiscales y de interés.
8. En los asuntos de derecho público y social no se puede exigir el interés jurídico. Sólo en los asuntos que conciernan al Derecho Privado éste podrá prevalecer.
9. Procederá la revocación del mandato de los magistrados y consejeros electos.
10. Los jueces y demás funcionarios judiciales que no sean electos, integrarán la carrera judicial. Los concursos de ingreso y permanencia judicial serán públicos y abiertos –supervisados por contralores sociales– y, podrán participar tanto personas externas como internas al poder judicial.
11. Se garantiza el principio de igualdad de armas. Nunca un funcionario judicial atenderá en exclusiva a una de las partes, sin notificación a la otra, para que ésta realice “alegato de oídas” a favor de su causa. Las partes serán notificadas para que concurran a las audiencias, diligencias y entrevistas judiciales.
12. La Ley del Poder Judicial y las leyes establecerán los medios alternativos de justicia en cada uno de los ámbitos del poder judicial local.
13. En materia penal el sistema será acusatorio y oral y se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. Se garantizarán los principios del debido proceso.

14. En materia penal y de acuerdo al derecho penal internacional se garantizarán los derechos de víctimas y ofendidos.
15. La justicia para adolescentes no implicará la detención de los indiciados, procesados y sentenciados. Las sanciones se orientarán a la reinserción social.
16. La ley tipificará las conductas en contra de la independencia e imparcialidad judicial. Las sanciones serán penales o administrativas, además de las responsabilidades civiles que se deriven.
17. La ley establecerá las causas de responsabilidad de los jueces y magistrados.

TÍTULO DÉCIMO SEGUNDO

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS Y DE RELEVANCIA CONSTITUCIONAL

Artículo 22.

A. Principios que rigen a los órganos constitucionales autónomos.

1. Los titulares de los órganos constitucionales autónomos de la Ciudad no se repartirán por cuotas entre los partidos ni serán nombrados por el Congreso Local ni serán producto de propuestas de notables.
2. Los titulares de estos órganos, cuya competencia en el nombramiento sea local y las Constitución y las leyes de la República no contengan disposición en contrario, serán electos, en elecciones ordinarias o extraordinarias, por los ciudadanos siguiendo el procedimiento de elección que la Constitución de la Ciudad prevé para los magistrados del Tribunal Social y de Defensa Constitucional. No podrán ser reelectos.
3. Las competencias de los órganos constitucionales autónomos se definen en esta Constitución y en sus leyes.
4. La autonomía comprende los ámbitos jurídicos, de iniciativa legal, administrativos, técnicos, de gestión y, presupuestales para proponer y ejercer su presupuesto.
5. Sus titulares se eligen por siete años a menos que la Constitución o las leyes establezcan un mandato específico.

6. Los presidentes de los órganos constitucionales autónomos en caso de ser colegiados y no exista disposición constitucional o legal en contrario se integran por cinco titulares. Su presidente es nombrado por ellos, durará en el cargo un año y no podrá reelegirse.
7. El personal de los órganos constitucionales autónomos que no es electo, es de carrera y se regirá por las disposiciones de la ley orgánica respectiva y por su Estatuto.
8. El servicio civil de carrera de los órganos constitucionales autónomos estará bajo vigilancia y control ciudadano.

B. Los órganos constitucionales autónomos de la Ciudad.

1. Los órganos constitucionales autónomos de la Ciudad son:
 - a) El Tribunal Social y de Defensa Constitucional;
 - b) El Consejo de Honestidad;
 - c) El Tribunal de Justicia Administrativa;
 - d) La Fiscalía General de la Ciudad;
 - e) La Fiscalía Anticorrupción;
 - f) La Fiscalía para la Atención de los Delitos Electorales;
 - g) La Defensoría de los Derechos Humanos;
 - h) La Defensoría Pública;
 - i) El Instituto de Transparencia, Acceso y Protección de Datos Personales;
 - j) El Tribunal de Conciliación y Arbitraje;
 - k) El Instituto de Servicios Periciales;
 - l) La Procuraduría de Defensa del Trabajo e Inspección Laboral;
 - m) El Instituto de Evaluación de la Política Social de la Ciudad; y,
 - n) Los órganos electorales conforme a las disposiciones constitucionales y generales que a éstos les son aplicables.
2. Los titulares de los órganos constitucionales autónomos recibirán las mismas prestaciones que el Jefe de Gobierno. No gozarán de seguros privados de gastos médicos, de seguros de separación individualizada ni ningún otro bono o privilegio laboral especial.

3. Los titulares de los órganos constitucionales autónomos electos por los ciudadanos serán susceptibles de revocación de mandato.
4. Los órganos constitucionales autónomos tendrán un carácter anti partidocrático, anti poderes formales y anti poderes fácticos. Los órganos constitucionales autónomos tendrán esta naturaleza jurídica presente en sus decisiones y resoluciones.

C. Competencias de los órganos constitucionales autónomos.

La naturaleza y competencias de los órganos constitucionales autónomos son las siguientes:

- 1. El Tribunal Social y de Defensa Constitucional** de la Ciudad de México es un órgano autónomo e independiente. Está integrado por cinco magistrados electos directamente por los ciudadanos cada siete años. Sus integrantes no pueden ser reelectos. Su presidente es designado de entre los titulares cada año.

Los aspirantes deben al menos cumplir con los requisitos que establece el artículo 95 de la Constitución General de la República más los que determine la Ley Orgánica del Tribunal.

La elección de sus titulares del Tribunal recae en ciudadanos que sean magistrados o jueces, profesores de Universidad, o abogados, de reconocida competencia y solvencia moral.

Previa a la elección ciudadana, los aspirantes participan en un examen de méritos que se realiza ante una universidad pública y con control ciudadano. Los tres primeros lugares por cada vacante participan en la elección. Ésta no es respalda por los partidos. Los aspirantes no reciben financiamiento público ni privado ni hacen campaña. Disponen de tiempos en radio y televisión para dar a conocer su currículum vitae y propuestas, y son electos en las jornadas electorales ordinarias o extraordinarias.

El Tribunal contará con un presupuesto austero.

El Tribunal, como intérprete supremo de la Constitución, está sometido sólo a la Constitución y a su Ley Orgánica. Conoce de los siguientes medios:

- a) De la acción ciudadana de inconstitucionalidad, la que procede en contra de normas generales, sean reformas a la Constitución, leyes, reglamentos o disposiciones materialmente administrativas de carácter general de cualquiera de los poderes o de los órganos constitucionales autónomos;
- b) Del recurso de amparo social por violación de los derechos fundamentales reconocidos en el orden jurídico, el cual puede ser individual y colectivo y, procede tanto por acciones como por omisiones de autoridades y de particulares;
- c) De los conflictos constitucionales de competencia entre los poderes públicos, órganos constitucionales autónomos, de relevancia constitucional y, respecto a las autoridades de las demarcaciones territoriales;
- d) De la procedencia para la revocación de mandato; y,
- e) De los recursos en contra de las sanciones impuestas por el Consejo de la Judicatura de la Ciudad.

Tanto la acción ciudadana de inconstitucionalidad, el amparo social, las controversias constitucionales, los procedimientos de procedencia para la revocación del mandato y los recursos en contra de las sanciones impuestas por el Consejo de la Judicatura de la Ciudad, son recursos de carácter ciudadano, accesibles a todos los habitantes. Basta un interés simple para ocurrir a ellos y son instrumentos de exigibilidad y justiciabilidad para garantizar los derechos contenidos en esta Constitución, tanto por actos como por omisiones de las autoridades y los particulares.

2. El Consejo de Honestidad o Poder Ciudadano Anticorrupción será autónomo, contará con cinco titulares electos cada siete años por los ciudadanos, sin posibilidad de reelección, y promoverá la intervención de la sociedad civil para garantizar auditorías ciudadanas, investigaciones sobre actos de corrupción, propone y hace recomendaciones en materia anticorrupción a las autoridades competentes, y tiene legitimación en todo procedimiento y proceso que tenga que ver con actos de corrupción pública, privada o social. Entre sus competencias está la de nombrar con plena transparencia y con consulta a la sociedad a todos los

controlares de órganos constitucionales autónomos, de los poderes públicos y alcaldías.

Los actos y omisiones relacionados con los delitos de corrupción de los funcionarios de los poderes, órganos autónomos e instancias de autoridad de la Ciudad son imprescriptibles. Los tipos penales establecerán como consecuencia, entre otras sanciones, la destitución del cargo y la extinción del dominio de los bienes ilícitamente obtenidos.

Se garantiza la protección plena a quienes denuncien actos de corrupción en el servicio público, el sector social y las empresas privadas. Las leyes secundarias establecerán los mecanismos de protección.

Todos los servidores públicos en los tres poderes, en los órganos autónomos y alcaldías, tienen la obligación de presentar y publicar anualmente su declaración patrimonial, fiscal y de intereses.

En la ciudad están proscritos todo tipo de bonos, prestaciones extraordinarias, sobresueldos, seguros médicos privados, y seguros de separación individualizada para los funcionarios de los tres poderes y los órganos autónomos y cualquier instancia de autoridad. El sueldo de los altos mandos del servicio público de los poderes y órganos autónomos de la Ciudad se reducirá a la mitad del monto previsto en el año 2016. El salario máximo en las instituciones públicas de la Ciudad no podrá exceder de 30 salarios mínimos.

Las personas físicas, accionistas, gerentes o dueños, que tengan contratos, concesiones u obras con la Administración del Gobierno de la Ciudad no podrán financiar partidos, candidatos, ni precampañas y campañas electorales. Este financiamiento será penado por la ley.

Las personas previstas en el párrafo anterior que hayan financiado a partidos, candidatos, precampañas y campañas no podrán participar por diez años en ningún proceso de licitación o adjudicación de obras, contratos, concesiones, permisos o autorizaciones.

Serán sujetos obligados de la Ley de Transparencia y de las disposiciones anticorrupción, incluyendo la presentación de sus declaraciones patrimoniales, fiscales y de interés, todas las personas morales, accionistas, gerentes o administradores de ellas, que reciben recursos públicos de las instituciones o tengan contratos, concesiones, subvenciones, permisos y autorizaciones.

Ninguna persona podrá participar como candidato a cargos públicos de elección popular, si es familiar hasta en cuarto grado por consanguinidad y segundo por afinidad, de la persona que termina el mandato.

Todas compras de materiales o servicios que requiera contratar el Gobierno de la Ciudad de México, serán vía una licitación pública que será publicada tanto en medios físicos como electrónicos. También será obligatorio para las autoridades, realizar dichas contrataciones o compras en tiempo real en una plataforma de internet de acceso libre.

La licitación, compra o contratación sólo podrá ser válida siempre y cuando no haya existido en el tiempo de transmisión una interrupción o algún otro desperfecto que provoque duda sobre la legalidad del acto.

Para garantizar el más amplio control relacionado con la legalidad del procedimiento y del consiguiente anuncio, cualquier ciudadano podrá ser parte legítima para presentar impugnación del anuncio que sea contrario a las previsiones la ley o se haya percatado a su juicio de alguna irregularidad durante la licitación.

Los fideicomisos o figuras análogas se podrán crear por los poderes, órganos autónomos, demarcaciones e instancias de autoridad que sean competentes, siempre y cuando, se sujeten a las leyes en materia de transparencia, adquisiciones, obras y responsabilidades. Sus excedentes o rendimientos anuales tienen que ser enterados a la Tesorería de la Ciudad e informados al Congreso Local y a los Ciudadanos. En el caso de las alcaldías, los excedentes una vez enterados e informados a la Tesorería de la Ciudad regresarán a esas demarcaciones para la atención de los servicios públicos. Los alcaldes darán cuenta especial a los Consejos y a los ciudadanos del ejercicio presupuestal de estos recursos.

Están prohibidos los fideicomisos públicos en materia de seguridad pública, seguridad social, pensiones, salud, educación ciencia y tecnología. Los fideicomisos se registrarán, sin excepción, por las mismas disposiciones que rigen a las instituciones públicas.

Quedan prohibidas y abolidas en la Ciudad de México las asociaciones público-privadas.

En la función pública existe una separación total entre intereses públicos y privados. Se regularán las incompatibilidades, inelegibilidades, y los conflictos de interés.

Estará prohibido el cabildeo en secreto de intereses particulares en las funciones legislativas, ejecutivas, judiciales, de órganos constitucionales autónomos y, de demarcaciones territoriales.

En la Ciudad de México no habrá cargos públicos vitalicios.

3. El Tribunal de Justicia Administrativa se integra en su Sala Superior por cinco magistrados electos por los ciudadanos para siete años. El procedimiento de elección es el previsto para los magistrados del Tribunal Social y de Defensa Constitucional. Los magistrados de las salas regionales serán designados en sesión pública por el pleno mediante convocatoria pública para realizar examen de méritos. Los aspirantes a magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa deberán reunir los requisitos del artículo 95 de la Constitución General de la República y los que señale su ley orgánica. Tiene competencia:

- a) Para resolver las controversias entre la administración pública de la ciudad y los habitantes;
- b) Para resolver las controversias entre la administración pública de las alcaldías y los habitantes;
- c) Conoce de las faltas administrativas graves de los servidores públicos e impone las sanciones que correspondan para proteger la hacienda pública de la ciudad;
- d) Conoce de las faltas de gerentes, administradores, accionistas, contratistas, permisionarios, y en general de particulares, que administran servicios públicos o recursos públicos;

e) Finca y ejecuta a los responsables el pago de las indemnizaciones por los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública, al patrimonio de la ciudad o a los servicios públicos; y,

f) Las demás que establezca la ley.

4. El Fiscal General de la Ciudad, órgano constitucional autónomo, será electo por siete años por los ciudadanos mediante el procedimiento señalado para los magistrados del Tribunal Social y de Defensa de la Constitución. Los aspirantes cumplirán al menos con los requisitos que determina el artículo 95 de la Constitución más los que señale su ley orgánica. Tiene competencia para:

a) Investigar los delitos de competencia local;

b) Tener la conducción y el mando de la policía ministerial;

c) Ejercer la acción penal, salvo los casos en los que los particulares y las autoridades pueden ejercerla directamente;

d) Considerar los criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos que determinen las leyes;

e) Coordinarse con el resto de las autoridades ministeriales y policíacas del país para el ejercicio de sus competencias. Y,

f) Las demás que determinen las leyes.

5. El Fiscal anticorrupción, órgano constitucional autónomo, será electo por los ciudadanos por siete años mediante el procedimiento previsto para los magistrados del Tribunal Social y de Defensa Constitucional. Los aspirantes cumplirán al menos con los requisitos que determina el artículo 95 de la Constitución más los que señale su ley orgánica. Tiene competencia para:

a) Investigar los delitos de corrupción de competencia local;

b) Tener la conducción y el mando de la policía ministerial en el ámbito de su competencia;

c) Ejercer la acción penal, salvo los casos en los que los particulares y las autoridades pueden ejercerla directamente;

d) Considerar los criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos que determinen las leyes;

e) Coordinarse con el resto de las autoridades ministeriales y policíacas del país para el ejercicio de sus competencias. Y,

f) Las demás que determinen las leyes.

6. El Fiscal Especializado en la Atención de Delitos Electorales, órgano constitucional autónomo, será electo por los ciudadanos por siete años mediante el procedimiento previsto para los magistrados del Tribunal Social y de Defensa Constitucional. Los aspirantes cumplirán al menos con los requisitos que determina el artículo 95 de la Constitución más los que señale su ley orgánica. Tiene competencia para:

a) Investigar los delitos electorales de competencia local;

b) Tener la conducción y el mando de la policía ministerial en el ámbito de su competencia;

c) Ejercer la acción penal, salvo los casos en los que los particulares y las autoridades pueden ejercerla directamente;

d) Considerar los criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos que determinen las leyes;

e) Coordinarse con el resto de las autoridades ministeriales y policíacas del país para el ejercicio de sus competencias. Y,

f) Las demás que determinen las leyes.

7. La Defensoría de los Derechos Humanos es un órgano ciudadano independiente que actuará con plena autonomía, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su titular será electo por los ciudadanos por siete años mediante el procedimiento previsto para los magistrados del Tribunal Social y de Defensa Constitucional. No podrá ser reelecto.

Sus fines son la promoción, defensa y protección de los derechos humanos; garantizar los derechos reconocidos en esta Constitución y las leyes; ejercer una función de supervisión de las instancias de autoridad de la Ciudad en el cumplimiento de los derechos humanos; proponer programas generales y específicos de derechos humanos; además de mediar entre la autoridad y los ciudadanos. Sus resoluciones son obligatorias y vinculantes para las autoridades y particulares.

El Defensor de los Derechos Humanos tiene legitimación procesal para actuar en cualquier procedimiento o proceso y, para ejercitar acción penal, sin autorización del Fiscal General de la Ciudad, en contra de las autoridades o particulares que no acaten sus resoluciones.

8. La Defensoría Pública, será presidida por un titular electo por los ciudadanos en los términos en que se elige a los magistrados del Tribunal Social y de Defensa Constitucional. Podrán aspirar al cargo, los que reúnan los requisitos del artículo 95 de la Constitución más los que determine su ley orgánica. La defensoría pública tiene competencia para garantizar el acceso a la jurisdicción, a la tutela y defensa de sus derechos humanos a través de la asistencia profesional de abogados públicos y gratuitos a los habitantes, en todos los procesos y procedimientos, sean jurisdiccionales o administrativos.

9. El Instituto de Transparencia, Acceso y Protección de Datos Personales contará con cinco titulares electos por siete años por los ciudadanos bajo el procedimiento que se prevé para los magistrados del Tribunal Social y de Defensa Constitucional. Los aspirantes reunirán los requisitos que determine la ley de la materia. Tiene competencia para:

- a) Conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de los sujetos obligados: autoridades, gobernados que ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad, partidos, sindicatos, fideicomisos y figuras análogas, accionistas, gerentes y empresarios que reciban concesiones, autorizaciones, condonaciones y permisos de la Ciudad;
- b) Dictar resoluciones definitivas e inatacables en su materia; y,
- c) Las demás que determinen las leyes.

10. El Tribunal de Conciliación y Arbitraje estará integrado por cinco titulares electos por siete años por los ciudadanos y con el método que se prevé para la elección de los magistrados del Tribunal Social y de Defensa Constitucional. Los aspirantes deberán reunir los requisitos que determina el artículo 95 de la Constitución General de la República y los que defina su ley orgánica. Su competencia se establece en la ley, y comprenderá entre otras facultades,

conocer, tramitar y resolver los conflictos entre los trabajadores al servicio de la Ciudad y las autoridades de la entidad.

11.El Instituto de Servicios Periciales, órgano autónomo, será presidido por un titular electo por siete años por los ciudadanos y con el método que se prevé para la elección de los magistrados del Tribunal Social y de Defensa Constitucional. Los aspirantes cumplirán con los requisitos que determine su ley orgánica. El Instituto es el encargado de todos los servicios periciales que requieran las autoridades y habitantes de la Ciudad. Su estructura orgánica y competencias se definen en su ley.

12.La Procuraduría de Defensa del Trabajo e Inspección Laboral, órgano autónomo, será presidida por un titular electo por siete años por los ciudadanos y con el método que se prevé para la elección de los magistrados del Tribunal Social y de Defensa Constitucional. Los aspirantes cumplirán con los requisitos que determine su ley orgánica. La Procuraduría tendrá como competencias asesorar, representar, interponer recursos, denunciar delitos, dar fe pública de las controversias relacionadas con la sindicación, registros sindicales, tomas de nota, recuentos, así como la supervisión de los centros de trabajo y la evaluación de su cumplimiento de las obligaciones laborales. Igualmente evaluará el desempeño de la Junta de Conciliación y Arbitraje Local y del Tribunal de Conciliación y Arbitraje Local Su estructura orgánica se define en su ley.

13.El Instituto para la Evaluación de la Política Social contará con tres titulares electos por los ciudadanos por siete años en los términos que se prevé para los magistrados del Tribunal Social y de Defensa Constitucional. Su ley orgánica establecerá los requisitos para ser titular de ese órgano, además de señalar las atribuciones adicionales del mismo. Constitucionalmente tiene las siguientes competencias:

- a) Evaluar integralmente las políticas, los planes y acciones sociales de las instancias de autoridad competentes; y,
- b) Medir la pobreza, la desigualdad y, en su caso, la evolución del desarrollo social y humano.

14. Los titulares de los órganos electorales se nombran conforme a las disposiciones constitucionales, generales y de la entidad que a éstos les son aplicables.

Artículo 23.

A. Los órganos de relevancia constitucional.

1. Son órganos de relevancia constitucional el Consejo de la Judicatura, la Auditoría Superior de la Ciudad y la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, por ser parte formal de alguno de los poderes.
2. Tienen autonomía técnica y de gestión para emitir sus determinaciones.
3. **Los titulares del Consejo de la Judicatura** se eligen por los ciudadanos por siete años conforme al procedimiento previsto para los magistrados del Tribunal Social y de Defensa Constitucional.
4. El Consejo de la Judicatura tiene las facultades que establece la Constitución y las que determine su Ley Orgánica.
5. **El Auditor Superior de la Ciudad** será designado por las 2/3 partes de los miembros presentes del Congreso Local. El designado surgirá de los tres primeros lugares del concurso de méritos que organizará una universidad pública con control del Consejo de Honestidad.
6. Tanto la fiscalización interna como externa será previa, concomitante y a posteriori.
7. La Auditoría Superior de la Ciudad tiene competencia para:
 - a) Revisar cuantitativa y cualitativamente la cuenta pública del año anterior.
 - b) Auditar, en todas sus fases y etapas, los ingresos, egresos, patrimonio, deuda, fideicomisos y figuras análogas, administradas por todas las autoridades e instituciones de la ciudad.
 - c) Auditar a los particulares que reciben recursos públicos.
 - d) Auditar en todas sus fases y etapas los contratos, obras, concesiones, autorizaciones, permisos otorgados por las autoridades de la ciudad.

- e) La Auditoría Superior de la Ciudad deberá revisar, de oficio o a petición de parte las cuentas públicas del pasado.
 - f) La Auditoría tiene competencia para realizar visitas domiciliarias, ordenar comparecencias y citaciones a servidores públicos y particulares, salvaguardando los principios del debido proceso.
 - g) Fincar y ejecutar directamente responsabilidades administrativas.
 - h) Los resultados de las auditorías de desempeño deben traer aparejadas sanciones y no sólo recomendaciones.
 - i) La Auditoría tiene interés jurídico para intervenir en todas las fases de los procesos y procedimientos de corrupción o relacionados con el ejercicio de sus competencias.
 - j) La Auditoría Superior de la Ciudad podrá ejercer la acción penal ante los tribunales, sin necesidad de autorización de la Fiscalía General de la Ciudad.
 - k) Las demás que determine su ley orgánica.
8. **La Junta de Conciliación y Arbitraje Local** se rige por lo dispuesto en la fracción XX del apartado A del artículo 123 de la Constitución General de la República, las leyes y su Reglamento. Los Presidentes de las Juntas serán electos por siete años por los ciudadanos conforme al método que se prevé para los magistrados del Tribunal Social y de Defensa Constitucional. Los aspirantes a ese encargo deberán cumplir con los requisitos del artículo 95 de la Constitución General de la República. Los representantes del capital y del trabajo se designarán por sus representados. Sus competencias son:
- a) La conciliación, tramitación y decisión de los conflictos de trabajo que se susciten entre trabajadores y patrones, sólo entre aquéllos o sólo entre éstos y que se deriven de las relaciones de trabajo;
 - b) Crear las condiciones de trabajo cuando se sometan a su decisión los conflictos de naturaleza económica;
 - c) Registrar sindicatos;
 - d) Recibir en depósito contratos colectivos de trabajo, reglamentos interiores de trabajo, avisos y demás documentación de acuerdo a sus competencias; y,
 - e) Las demás que determinen las leyes.

TÍTULO DÉCIMO TERCERO

DE LOS CONCEJOS Y LAS ALCALDÍAS

Artículo 24.

A. Principios generales.

1. Las alcaldías serán instancias del poder público para atender los derechos de las personas, los pueblos, barrios, colonias y conglomerados urbanos y rurales que formen parte de la demarcación territorial.
2. Se integran por el Alcalde y el Consejo.
3. Tienen personalidad jurídica y contarán con las atribuciones que establecen la Constitución y las leyes.
4. Las alcaldías gozarán de autonomía respecto a su administración y sobre el ejercicio del presupuesto público que les corresponda, el que deberán transparentar en tiempo real en todas sus etapas.

B. Los Concejos.

1. Los Concejos tienen atribuciones reglamentarias para aprobar disposiciones de observancia general para la convivencia, civilidad y buen gobierno, las que serán promulgadas por el Alcalde y remitidas para su publicación a la Gaceta Oficial de la Ciudad. La iniciativa para emitir estas disposiciones corresponderá al Alcalde, a los Concejales o a los ciudadanos.
2. No existirán autoridades intermedias entre las alcaldías y los poderes públicos de la Ciudad. Las alcaldías serán la base de la organización territorial y político administrativa del gobierno de la ciudad. Se regirán por el principio de la libertad en el ejercicio de sus competencias.
3. El proyecto presupuesto y la cuenta pública de la alcaldía serán previamente consultados con los ciudadanos y discutidos en sesión pública por el Concejo. Serán aprobados por éste, con mayoría de votos de los presentes. Una vez aprobados serán remitidos al Jefe de Gobierno para el trámite correspondiente ante el Congreso local.

C. Competencias de las alcaldías.

1. Las Alcaldías tendrán la facultad para administrar con autonomía los bienes a su cargo. Tendrán el resguardo de los recursos humanos, materiales y financieros que la ley señale. Deberán tener actualizado y regularizado el inventario del patrimonio inmobiliario y no inmobiliario de la demarcación, y ejercerán sus recursos conforme a los calendarios previstos en el presupuesto de la Ciudad. Además deberán tener permanentemente actualizada su contabilidad financiera en los términos de la respectiva ley general.
2. Los Concejos tendrán legitimación procesal para plantear controversias constitucionales respecto a conflictos competenciales con los poderes de la Ciudad o de la Unión o entre las respectivas alcaldías. Estas controversias se podrán interponer cuando así proceda, a elección del Concejo correspondiente, ante el Tribunal Social y de Defensa Constitucional previsto en esta Constitución o ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
3. Existirá un Concejo de Gobierno integrado por todos los alcaldes y el Jefe de Gobierno, en donde se discutan públicamente y aprueben, políticas públicas homogéneas para la ciudad, previsiones normativas comunes, y fundamentalmente, orientaciones eficientes y eficaces para atender los servicios públicos y las demandas de los ciudadanos.
4. Las alcaldías tendrán como sustento de legitimidad de los gobiernos locales la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos que les correspondan. Todos los bienes y recursos que reciban del presupuesto deberán emplearse para la atención de las necesidades de los pueblos, barrios, colonias y personas. Las alcaldías no pueden tener excedentes, ni superávits. En caso de haberlos, los enterarán anualmente a la Tesorería de la Ciudad.
5. Las competencias de las Alcaldías, unión de Alcalde con Concejo, son:
 - a) Aprobar los bandos de policía y gobierno;
 - b) Aprobar los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.
 - c) Atender con eficiencia y eficacia el alumbrado público.
 - d) Promover en todos los casos el empleo de energías limpias.

- e) En su ámbito territorial resolver los problemas de movilidad urbana y mantener limpias y en buen estado las vialidades.
- f) La limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los residuos y basura.
- g) Los mercados y las centrales de abasto de su demarcación.
- h) Los panteones, salvo que se trate de cementerios de los pueblos originarios.
- i) El rastro.
- j) Las calles, parques y jardines y su equipamiento.
- k) La colaboración en materia de seguridad pública que determinen las leyes del Congreso Local, fundamentalmente en el control y supervisión de la función policial local.
- l) Proponer al Jefe de Gobierno el nombramiento o remoción del jefe de la policía preventiva en su demarcación.
- m) Proponer al Congreso local nuevas competencias en materia de seguridad pública para las autoridades locales.
- n) Mantener y conservar las áreas verdes, parques urbanos y espacios públicos en sus demarcaciones.
- o) Conservar en óptimas condiciones las escuelas y fortalecer la función social educativa. Presentar las quejas sobre el mal funcionamiento físico o escolar de las escuelas ante las autoridades competentes e, instar a las autoridades federales y de la ciudad, a contar con los recursos de apoyo que correspondan.
- p) Las alcaldías serán responsables del mantenimiento de las redes y del control del agua y su saneamiento en su demarcación mediante una instancia técnica que existirá en cada una de ellas que se ocupará de esa función.
- q) Las alcaldías son corresponsables de la garantía del derecho al agua en cantidad y calidad suficiente.
- r) La atención primaria en materia de salud será responsabilidad de las demarcaciones territoriales.
- s) Aprobar con consulta a los ciudadanos y en deliberación pública del Concejo, el Plan anual de Desarrollo Urbano para la demarcación, el que será la base para proponer el proyecto de presupuesto de la demarcación.
- t) Aprobar los cambios de uso de suelo, mediante consulta previa, libre e informada y eficaz a los vecinos, la que será vinculante para las autoridades.

- u) Aprobar los permisos de construcción para obras mediante un procedimiento que de principio a fin será público y transparente en línea. No existirá afirmativa ficta para el otorgamiento de los permisos.
 - v) Serán responsables de atender a los sectores desprotegidos de la demarcación. Garantizarán la equidad social y la inclusión.
 - w) Proponer la creación al Congreso Local o al Jefe de Gobierno la constitución de organismos descentralizados o de fideicomisos públicos en los términos que establezcan las leyes para prestar servicios públicos y trabajar en la innovación científica y tecnológica.
 - x) Planear, organizar y dirigir la administración pública de su demarcación, así como determinar con flexibilidad su estructura en aras de garantizar los derechos de los pueblos, barrios y ciudadanos.
 - y) Proponer, bajo el principio de austeridad y con pleno respeto a esta Constitución y a la General de la República, al Jefe de Gobierno y a la Legislatura de la ciudad, los salarios de los servidores públicos de la demarcación.
 - z) Las demás que establezca esta Constitución y las leyes.
6. Las alcaldías colaborarán en la recaudación de las contribuciones en los términos que establezca la ley de coordinación fiscal.
 7. Las alcaldías contarán con un contralor electo por el Consejo de Honestidad. Este servidor público fiscaliza y evalúa el gasto público en la demarcación y, en su caso, presentará las denuncias ante las autoridades competentes. Tendrá legitimidad procesal para dar seguimiento a los procesos y procedimientos.
 8. El ejercicio del gasto en cada demarcación se realizará con agilidad, eficiencia, eficacia y, fundamentalmente con austeridad.
 9. Los Concejos ratificarán por mayoría de votos la propuesta del Alcalde de Tesorero de cada demarcación.
 10. El 10% de concejales de una alcaldía puede ordenar la creación de comisiones de investigación para cualquier asunto que concierna a la demarcación. Los Concejos pueden citar a comparecer a funcionarios y ciudadanos de la demarcación y tienen facultad para solicitar información y realizar preguntas a las autoridades de la demarcación. La omisión, la información incompleta o la falsedad respecto de ésta, ante

estos requerimientos de las comisiones de investigación, es motivo de responsabilidad. En todos los casos, las comisiones de investigación garantizarán a favor de autoridades y ciudadanos los principios del debido proceso.

11. Los Concejos son instancias de deliberación pública que evaluarán y supervisarán permanentemente la acción del gobierno de la demarcación. Sesionan al menos obligatoriamente cada quince días. Para que sus decisiones sean válidas deberán sesionar en público.

12. Las alcaldías, como las demás instancias del poder público de la ciudad, reconocerán la protección de la autonomía territorial y organizacional de sus pueblos originarios y comunidades indígenas residentes, en los asuntos más importantes de su área territorial, como son: el agua, la energía, los cultivos, los alimentos, los residuos, el uso del suelo, el transporte, la salud, la educación, la determinación de sus límites territoriales, cultura y otros aspectos.

13. La autonomía de pueblos originarios y comunidades indígenas residentes implica un nuevo orden de gobierno que se ejerce mediante la intervención directa de los vecinos en los asuntos más trascendentes de las alcaldías y de la ciudad y, a través de la consulta obligatoria de éstos en las decisiones.

TÍTULO DÉCIMO CUARTO

ANTICORRUPCIÓN Y RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Artículo 25.

A. Del Poder Anticorrupción.

1. El Poder Ciudadano Anticorrupción reside en los ciudadanos.
2. El Poder Ciudadano Anticorrupción debe instrumentarse mediante un Consejo de Honestidad.
3. El Consejo de Honestidad debe ser autónomo y formarse con cinco titulares electos nombrados cada siete años por los ciudadanos, sin posibilidad de reelección.

4. El Consejo promoverá la intervención de la sociedad civil para garantizar auditorías ciudadanas, investigaciones sobre actos de corrupción, proponer y hacer recomendaciones en materia anticorrupción a las autoridades competentes, coordinarse con las autoridades competentes para integrar el sistema anticorrupción de la ciudad, designar a los contralores internos de los poderes legislativo y judicial, así como de los órganos constitucionales autónomos y de relevancia constitucional, y tiene legitimación en todo procedimiento y proceso que tenga que ver con actos de corrupción pública, privada o social.
5. Los aspirantes a ser titulares del Consejo de Honestidad deben reunir los requisitos que establezca la ley orgánica de la institución. A efecto de ser electos concurren en un examen de méritos que se realiza ante una universidad pública y con control ciudadano. Los tres primeros lugares por vacante participan en la elección ciudadana. Ésta no será respaldada por los partidos políticos. Los aspirantes no recibirán financiamiento público o privado ni harán campaña. Dispondrán de tiempos en radio y televisión para dar a conocer su currículum vitae y propuestas, y son electos en las jornadas electorales ordinarias o extraordinarias.
6. Los actos y omisiones relacionados con los delitos de corrupción de los funcionarios de los poderes, órganos autónomos e instancias de autoridad de la Ciudad son imprescriptibles. Los tipos penales deben establecer como consecuencia, entre otras sanciones, la destitución del cargo y la extinción del dominio de los bienes ilícitamente obtenidos.
7. Se garantiza la protección plena a quienes denuncien actos de corrupción en el servicio público, el sector social y las empresas privadas. Las leyes secundarias debe establecer los mecanismos de protección.
8. Todos los servidores públicos en los tres poderes, en los órganos autónomos y alcaldías, deben presentar y publicar anualmente, como obligación, su declaración patrimonial, fiscal y de intereses.
9. Los empresarios, gerentes de empresas que reciban contratos, concesiones o autorizaciones, permisos y obras del gobierno de la Ciudad deben presentar y

publicar anualmente, como obligación, su declaración patrimonial, fiscal y de intereses.

10. Los servidores públicos y personas físicas o morales que violen los siguientes principios y reglas de la austeridad republicana son susceptibles de responsabilidades políticas, administrativas, penales o civiles, según corresponda. Las reglas y principios son:

- a) La austeridad republicana en el servicio público es un derecho social; comprende la reducción del gasto corriente respecto a los salarios y prestaciones de los altos funcionarios públicos de los poderes, órganos autónomos, organismos públicos y alcaldías.
- b) Los altos servidores públicos de la Ciudad deben recibir como prestaciones el salario máximo que se establezca en la Ley de Austeridad y Gasto Eficiente para el Gobierno de la Ciudad de México y en el Programa de Austeridad Republicana que no podrá ser mayor a 30 salarios mínimos mensuales.
- c) Los altos servidores públicos de la Ciudad no deben recibir seguros médicos privados ni seguros de separación individualizada, cualquiera que sea su denominación lingüística, pagados con recursos públicos u otros privilegios que no perciban los trabajadores de base. No se deben autorizar bonos o percepciones extraordinarias ni gastos de representación.
- d) El sueldo neto que recibirá el Jefe de Gobierno no debe ser mayor a 30 veces el salario mínimo mensual vigente.
- e) Solamente contarán con Secretario Particular el Jefe de Gobierno, los Secretarios y los Subsecretarios o puestos homólogos. Estará prohibida la creación de plazas de Secretario Privado o equivalente. Sólo habrá, como máximo, cinco asesores por Secretaría. Únicamente podrán disponer de escolta, en caso de ser necesario, los servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Fiscalía General de la Ciudad.
- f) Los vehículos oficiales al servicio de servidores públicos sólo podrán sustituirse si tienen, al menos, seis años de uso y las unidades que se

adquieran no podrán costar más de 110 veces el salario mínimo mensual vigente.

- g) Sólo se podrán autorizar viajes oficiales al extranjero al Jefe de Gobierno con el correspondiente permiso del Congreso local. Se debe informar a la ciudadanía los motivos del viaje y los resultados que se deriven de él.
 - h) En tanto no se autoricen nuevos programas o se amplíen las metas de los existentes, los gastos por servicios de telefonía, fotocopiado y energía eléctrica; combustibles, arrendamientos, viáticos, honorarios, alimentación, mobiliario, remodelación de oficinas, equipo de telecomunicaciones, bienes informáticos, pasajes, congresos, convenciones, exposiciones, seminarios, estudios e investigaciones, no podrán exceder a los montos erogados en el ejercicio inmediato anterior, una vez considerados los incrementos en precios y tarifas oficiales o la inflación.
 - i) La adquisición de bienes y servicios de uso generalizado se llevará a cabo de manera consolidada, con el objeto de obtener las mejores condiciones en relación a precio, calidad y oportunidad.
 - j) Se prohíbe la contratación de publicidad gubernamental.
 - k) Se prohíben los fideicomisos públicos para generar prestaciones adicionales para los servidores públicos.
 - l) Los servidores públicos electos que incumplan con los principios y reglas de la austeridad republicana serán sujetos a revocación del mandato.
 - m) Los servidores públicos electos y no electos que no cumplan con las disposiciones de Austeridad incurrirán en falta grave. La responsabilidad administrativa será independiente de las de orden civil o penal que se pudieran derivar.
11. Las personas físicas, accionistas, gerentes o dueños, que tengan contratos, concesiones u obras con la Administración del Gobierno de la Ciudad no podrán financiar partidos, candidatos, precampañas y campañas electorales. Este financiamiento será penado por la ley y a quienes se les finque responsabilidad

no podrán participar por diez años en ningún proceso de licitación o adjudicación de obras, contratos, concesiones, permisos o autorizaciones.

12. Todas las personas morales, accionistas, gerentes o administradores de ellas, que reciben recursos públicos de las instituciones o tengan contratos, concesiones, subvenciones, condonaciones, permisos y autorizaciones serán sujetos obligados de la Ley de Transparencia y de las disposiciones anticorrupción.
13. Las compras de materiales o servicios que requiera contratar el Gobierno de la Ciudad de México, deben hacerse mediante licitación pública que será publicada en medios físicos y electrónicos. Las autoridades deben realizar dichas contrataciones o compras en tiempo real en una plataforma de internet de acceso libre. La licitación, compra o contratación sólo será válida siempre y cuando no exista durante el tiempo de transmisión una interrupción o algún otro desperfecto que provoque duda sobre la legalidad del acto.
14. Se garantiza el más amplio control relacionado con la legalidad y el consiguiente anuncio de la licitación; cualquier ciudadano podrá en cualquier momento ser parte legítima para presentar impugnación a la convocatoria o al procedimiento que encuentre opuesto u omiso con las previsiones de la ley o lo que a su juicio implique alguna irregularidad.
15. En casos los de excepción, debidamente justificados, que prevea la ley pueden celebrarse contratos y obras mediante invitación restringida y adjudicación directa. Los procedimientos de adjudicación directa y la invitación restringida serán especialmente transparentados ante la sociedad. Es causa de responsabilidad el no transparentarlos.
16. Los fideicomisos o figuras análogas pueden crearse por los poderes, órganos autónomos, demarcaciones e instancias de autoridad que sean competentes, siempre y cuando, se sujeten a las leyes en materia de transparencia, adquisiciones, obras y responsabilidades.
17. Los excedentes o rendimientos anuales deben ser enterados a la Tesorería de la Ciudad e informados al Congreso local y a los Ciudadanos. En el caso de las alcaldías los excedentes una vez enterados e informados a la Tesorería de la

Ciudad regresarán a esas demarcaciones para la atención de los servicios públicos. Los alcaldes darán cuenta especial a los Consejos y a los ciudadanos del ejercicio presupuestal de estos recursos.

18. Se prohíben los fideicomisos públicos en materia de seguridad pública, seguridad social, pensiones, salud, educación ciencia y tecnología. Los fideicomisos se registrarán, sin excepción, por las mismas disposiciones que rigen a las instituciones públicas.
19. En la Ciudad de México se prohíben y quedan abolidas las asociaciones público-privadas.
20. En la función pública existe una separación total entre intereses públicos y privados. La ley regulará las incompatibilidades, inelegibilidades, y los conflictos de interés.
21. Se prohíbe el cabildeo de intereses particulares en las funciones legislativas, ejecutivas, de órganos constitucionales autónomos y, de demarcaciones territoriales.

B. De las responsabilidades

1. Todos los servidores públicos, las personas que ejercen recursos públicos de la Ciudad y/o las personas que han recibido concesiones, contratos, permisos o autorizaciones por parte de las instituciones de la Ciudad, serán susceptibles de responsabilidades.
2. La administración pública de la Ciudad tendrá responsabilidad directa y objetiva frente a los habitantes por afectaciones, errores, negligencia o daños ocasionados con motivo de su actuación u omisión irregular.
3. Las personas tendrán los derechos a la reparación del daño, incluyendo la indemnización.
4. Las personas a que se refiere el primer numeral de este artículo responden también de manera solidaria por la actividad administrativa irregular. La Ciudad tendrá acción por diez años para repetir en contra de ellas.

5. Cualquiera puede denunciar las responsabilidades de las personas a que se refiere el numeral primero y cuenta con interés legítimo en todos los procedimientos o procesos correspondientes y en todas las etapas procesales.
6. Los procedimientos de responsabilidad serán autónomos. En un mismo procedimiento no se puede sancionar dos veces por la misma conducta.
7. En materia anticorrupción se estará a lo que prevé la Constitución.
8. Respecto a responsabilidades, penales o de cualquier especie, no existe fuero para ningún servidor público de la Ciudad.
9. El Jefe de Gobierno es susceptible sin excepción alguna de las responsabilidades políticas, penales, administrativas, civiles y laborales en que incurra.
10. En las responsabilidades penales al dictarse sentencia ejecutoria el servidor público debe ser separado de su cargo sin realizarse trámite adicional ante el Congreso.
11. Las responsabilidades administrativas graves serán competencia del Tribunal de Justicia Administrativa Local.
12. Las leyes establecerán las conductas, las autoridades competentes, los procedimientos y las sanciones de responsabilidad.
13. Las sanciones económicas no excederán de tres tantos los beneficios obtenidos o el monto de los daños, errores o perjuicios causados.
14. En los procedimientos de responsabilidad se garantizan los principios del debido proceso.
15. Existe responsabilidad por la actualización de ilícitos atípicos: abuso del derecho, fraude a la ley, o desvío de poder.

C. De la responsabilidad política.

1. La responsabilidad política de los titulares de los poderes, alcaldías y concejos, órganos constitucionales autónomos y de relevancia constitucional, procederá por las siguientes causas:
 - a) Las faltas que vulneren la Constitución;

- b) Las faltas que atenten en contra del libre ejercicio de los poderes, alcaldías y concejos, órganos constitucionales autónomos y de relevancia constitucional;
 - c) La violación al ejercicio de los derechos políticos, individuales y sociales de los habitantes;
 - d) Las infracciones al mandato popular y de corrupción;
 - e) Las conductas gubernamentales que vulneren la seguridad interna de la ciudad;
 - f) Las faltas de probidad en la administración; y,
 - g) Las violaciones a las normas presupuestarias.
2. Esas faltas serán definidas en ley secundaria.
 3. El procedimiento de las responsabilidades políticas de los servidores públicos electos es el de revocación del mandato, e implicará la destitución del titular del poder, órgano o instancia respectiva, independientemente de las demás responsabilidades penales, administrativas, civiles o de otra índole que se puedan derivar de las conductas que hayan sido materia de la revocación del mandato.
 4. Para el inicio de revocación de mandato, y una vez que se hayan validado por el órgano electoral local las firmas de los ciudadanos inscritos en el listado nominal de la demarcación que corresponda, el Tribunal Social y de Defensa Constitucional, podrá declarar la procedencia indiciaria de la responsabilidad y la concurrencia de los elementos que den origen a la falta o faltas causa de responsabilidad política.
 5. Para el caso de los magistrados del Tribunal Social y de Defensa Constitucional el procedimiento de procedencia se conocerá por el Tribunal de Justicia Local de la Ciudad.
 6. La declaración de procedencia indiciaria será resuelta en una audiencia pública ante el Tribunal, en donde los denunciantes presenten los elementos indiciarios y el servidor público sus elementos de defensa y prueba. La decisión se tomará en la misma audiencia y se comunicará a las autoridades electorales de la ciudad para los fines que correspondan. Contra la decisión del Tribunal no procederá recurso alguno.

7. Si se dicta la procedencia por el Tribunal, se someterá al funcionario a la revocación del mandato a los ciudadanos.
8. Si éstos por mayoría de votos deciden a favor de la revocación, el titular del poder, órgano o instancia respectiva, quedará privado de su encargo.
9. Los altos funcionarios públicos no electos popularmente son sujetos de responsabilidad política y podrán ser removidos de su cargo mediante juicio político por las causas establecidas en la Constitución de la Ciudad. Para este efecto se reputan como altos funcionarios públicos los Secretarios y Subsecretarios de Gobierno, los Directores Generales y sus equivalentes de los Organismos Descentralizados y Desconcentrados, los titulares de primer nivel no electos de las Alcaldías, los Oficiales Mayores de los tres poderes, los Secretarios Ejecutivos o Técnicos de Órganos Autónomos y de Relevancia Constitucional y, los titulares de los Órganos Autónomos y de Relevancia Constitucional que no sean electos popularmente.
10. La acusación para iniciar el procedimiento de juicio político puede ser presentada por cualquier ciudadano ante el Congreso local. Una vez recibida esta acusación, debe integrarse una comisión instructora que practicará las diligencias correspondientes para determinar la procedencia de la misma ante el pleno del Congreso. En caso de que se encuentren elementos suficientes para dar trámite al procedimiento, dicha comisión presentará la acusación formal ante el Pleno.
11. Conociendo de esta acusación, el pleno del Congreso, erigida en Jurado de sentencia, previa comparecencia del acusado, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de la mayoría absoluta de los miembros presentes en sesión. Durante la sustanciación del procedimiento de juicio político se deben respetar los principios del debido proceso.
12. La resolución del juicio político emitida por el Congreso local podrá ser impugnada por el interesado ante el Tribunal Social y de Defensa Constitucional.

TÍTULO DÉCIMO QUINTO

REFORMABILIDAD, PROGRESIVIDAD E INVOLABILIDAD CONSTITUCIONAL

Artículo 26.

A. Disposiciones generales.

1. Son normas intangibles de la Constitución de la Ciudad, que no pueden menoscabarse o suprimirse, pero sí ampliarse, las siguientes:
 - a) Las que reconocen derechos humanos y sus garantías;
 - b) La forma de gobierno republicano, democrático, participativo, deliberativo, comunitario, laico y popular;
 - c) Las formas de democracia representativa, participativa, deliberativa y comunitaria;
 - d) Los valores y principios que este texto reconoce; y,
 - e) Los principios y reglas de organización democrática del poder público.
2. Las reformas a la Constitución que no impliquen sustitución de decisiones políticas fundamentales se aprobarán por mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso. Agotado el procedimiento legislativo se someterán a referéndum. Si en éste, las modificaciones constitucionales reciben el respaldo aprobatorio de la mayoría de los electores participantes, se tienen por norma constitucional. El Jefe de Gobierno las publicará en la Gaceta Oficial de la Ciudad.
3. Si se trata de reformas que menoscaban o supriman los principios intangibles se convocará a un Congreso Constituyente.
4. Si se altera la Constitución por actos de fuerza o estados de excepción extraordinarios u ordinarios, la Constitución mantiene su vigencia. Las personas tienen el derecho de utilizarse todas las vías de resistencia y de desobediencia, incluyendo la desobediencia revolucionaria, para oponerse a quienes nieguen o vulneren las cláusulas de intangibilidad de la Constitución”.

TRANSITORIOS

PRIMERO. La Constitución de la Ciudad de México se entenderá aprobada si el proyecto constitucional de la Asamblea Constituyente de la Ciudad es en su totalidad consultado con los pueblos originarios, comunidades indígenas residentes y afroamericanos, y si éstos lo aceptan en procedimientos previos, libres, informados y eficaces.

Además, se considerará aprobado el proyecto de texto constitucional si lo refrendan las dos terceras partes de los integrantes electos presentes de la Asamblea Constituyente, y si mediante referéndum, a realizarse el 29 de enero de 2017, la mayoría de los electores votan favorablemente el proyecto constitucional.

El referéndum será organizado por el Instituto Electoral del Distrito Federal y en él se preguntará a los ciudadanos como única cuestión si están de acuerdo con el proyecto de Constitución.

El Instituto Electoral del Distrito Federal emitirá la convocatoria y los lineamientos para preparar, organizar, celebrar y calificar el referéndum.

SEGUNDO. Si la consulta y el referéndum son favorables al proyecto constitucional, el texto se enviará de inmediato, por la Mesa Directiva de la Asamblea Constituyente al Diario Oficial de la Federación y a la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Ambas publicaciones se realizarán el 5 de febrero de 2017, y la Constitución entrará en vigor el día 15 de septiembre de 2018.

TERCERO. Si la consulta y el referéndum son contrarios, o alguno de ellos, al proyecto de texto constitucional de la Ciudad, la Mesa Directiva de la Asamblea Constituyente comunicará de inmediato la decisión popular a los poderes revisores de la Constitución General de la República para los efectos que procedan.

CUARTO. Si la Constitución de la Ciudad de México es aprobada en consulta y referéndum ninguna autoridad puede vetarla.

QUINTO. Si se aprueba la Constitución de la Ciudad por consulta y referéndum el 29 de enero de 2017, la Constitución de la Ciudad será aplicable en materia electoral desde el momento de su publicación, en el caso de que sea necesario que se verifiquen

elecciones extraordinarias, las que se celebrarán de conformidad con la legislación que estaba vigente el 30 de enero de 2016.

SEXTO. El ordenamiento jurídico secundario de la Ciudad continuará en vigor al momento de la entrada en vigencia de la Constitución de la ciudad, y hasta en tanto se aprueben las normas legislativas aplicables a cada materia, salvo que las normas de ese ordenamiento contradigan lo dispuesto en la Constitución de la Ciudad.

SÉPTIMO. Una vez publicada la Constitución de la Ciudad, se faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar sobre los procedimientos e instituciones electorales que resultarán aplicables al proceso electoral 2017-2018.

OCTAVO. Una vez publicada la Constitución de la Ciudad, la Asamblea Legislativa expedirá las leyes inherentes a la organización, funcionamiento y competencias de los poderes, alcaldías, órganos constitucionales autónomos y de relevancia constitucional.

En el caso de los titulares de nuevos órganos autónomos y de relevancia constitucional, se elegirá o designará a sus titulares, según sea el caso, el día de las elecciones del proceso electoral de 2018.

El Instituto Electoral del Distrito Federal adoptará en el ámbito de sus competencias las medidas que sean necesarias para la realización de las elecciones correspondientes.

NOVENO. El régimen jurídico de las relaciones de trabajo entre la Ciudad de México y sus trabajadores, que norma esta Constitución y las leyes secundarias laborales que se expidan por el Congreso local, entrarán en vigor el 1 de enero de 2020.

Mientras esas relaciones de trabajo entran en vigor, las relaciones laborales se ajustarán a lo previsto en la legislación vigente de los Trabajadores al Servicio del Estado y los conflictos de trabajo se ventilarán ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Los trabajadores de la ciudad conservarán sus derechos adquiridos y el nuevo régimen jurídico no podrá menoscabarlos.

Los trabajadores de la Ciudad de México se entienden incorporados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Respecto a los trabajadores que aún no estén incorporados a ese Instituto, los órganos competentes de la Ciudad celebrarán de inmediato los convenios respectivos con esa institución.

DÉCIMO. Los magistrados del Tribunal Contencioso Administrativo se integran al Tribunal de Justicia Administrativa Local. Permanecerán en él hasta que sean jubilados de conformidad con lo que dispongan las normas que estén en vigor al momento de la entrada en vigencia de esta Constitución, no sean ratificados por el Congreso local en sus cargos, o sean separados de ellos por la actualización de las hipótesis que prevé esta Constitución y las leyes que rigen su permanencia.

Los procedimientos que estén en curso a la entrada en vigor de la Constitución y sus leyes secundarias, se regirán hasta su conclusión por las disposiciones que estaban vigentes al inicio de los mismos, excepto las hipótesis reconocidas por el artículo 14 de la Constitución General de la República.

DÉCIMO PRIMERO. Los titulares de los órganos constitucionales autónomos y de relevancia constitucional existentes antes de la entrada en vigor de la Constitución continuarán en sus encargos hasta la conclusión de los mismos, salvo que no sean ratificados por el Congreso local o, sean separados de los mismos por la actualización de las hipótesis que prevé esta Constitución y las leyes que rigen su permanencia.

Los procedimientos que estén en curso a la entrada en vigor de la Constitución y sus leyes secundarias, se regirán hasta su conclusión por las disposiciones que estaban vigentes al inicio de los mismos, excepto las hipótesis reconocidas por el artículo 14 de la Constitución General de la República.

DÉCIMO SÉGUNDO. Una vez que la Constitución entre en vigor, la legislatura electa en 2018, expedirá durante el primer año de su ejercicio, todas las disposiciones legales necesarias para actualizar el marco constitucional local.

Constituyente Jaime Fernando Cárdenas Gracia.