

## **Gobierno local y CPCDMX**

### **¿INCENDIO EN LA SALA DE MÁQUINAS O MOTÍN A BORDO?<sup>1</sup>**

**Eduardo de Jesús Castellanos Hernández<sup>2</sup>**

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Antecedentes. 3. La parlamentarización del presidencialismo mexicano. 4. La reforma constitucional de 2016. 5. El proyecto del Jefe de Gobierno. 6. La Asamblea Constituyente. 7. Nuevos derechos y garantías. 8. La sala de máquinas. 9. ¿Incendio o motín? 10. Fuentes.

#### **1. INTRODUCCIÓN**

Un día antes de iniciarse el XIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional en la Ciudad de México, la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México habrá aprobado el texto de la primera Constitución Política de la Ciudad de México, recientemente reconocida como entidad federativa con derecho a tener su propia Constitución<sup>3</sup> al igual que los Estados de la República.

No está por demás recordar que la sede del Congreso Iberoamericano es el Palacio de Minería, edificio construido en el siglo XVIII, primer establecimiento dedicado al estudio de la ingeniería en México y sede de la Facultad de Ingeniería de la UNAM hasta la construcción de la Ciudad Universitaria. Pero, hay que agregar ahora también entre sus efemérides, que las comisiones dictaminadoras de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, trabajaron en dicho edificio hasta un día antes de iniciarse este Congreso Iberoamericano.

La forma de gobierno local del Distrito federal, hoy Ciudad de México, tuvo como modelo constitucional la forma de gobierno del Distrito de Columbia en la Constitución de los Estados Unidos de América, es decir, como Distrito Federal, entidad diferente de los Estados de la República. Me referiré brevemente a la

---

<sup>1</sup> Ponencia presentada en la mesa VIII “Gobierno Local y Democracia” del XIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, celebrado en la Ciudad de México del 1 al 3 de febrero de 2017.

<sup>2</sup> Profesor e Investigador. Investigador Nacional, Nivel I.

<sup>3</sup> Reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de enero de 2016.

evolución de dicha forma de gobierno local en el texto de las diferentes constituciones generales del país.

Originalmente, durante la época precolombina, la ciudad de México Tenochtitlán fue la capital del imperio azteca, uno de los muchos imperios o estados prehispánicos asentados en el territorio de lo que hoy es la República Mexicana, probablemente uno de los mejor organizados y por lo mismo el centro político y económico del actual territorio nacional. A lo cual contribuyó, sin duda, su espíritu guerrero, su ubicación hacia el centro del espacio territorial y su equidistancia de los litorales que lo rodean. “El poderío económico azteca provenía, más que de sus propias tierras, de los tributos que pagaban los pueblos sojuzgados que hacían afluir a Tenochtitlán los productos de las costas y de las sierras”<sup>4</sup>.

Durante la conquista y colonización española, la Ciudad de México fue construida sobre las ruinas de la antigua Tenochtitlán para dejar constancia material de su avasallamiento, además de haber sido reconocida como la capital del Virreinato de la Nueva España. En esta época, hubo un gobierno municipal en la ciudad en donde al mismo tiempo residían el Virrey, la Real Audiencia y las demás autoridades designadas desde la metrópoli; con lo que “se inició la coexistencia de dos autoridades en la ciudad: la que representaba al rey y la del propio Ayuntamiento; y en la época independiente, la de este último y la del Gobierno federal o central según el caso. En ciertos momentos de la Guerra de Independencia y de la intervención norteamericana, el Ayuntamiento representó la máxima autoridad del país”<sup>5</sup>.

A partir de su independencia, México ha tenido las siguientes constituciones políticas identificadas por el año de su expedición e inicio de vigencia: la Constitución Apatzingán<sup>6</sup>, de 1814, vigente en el territorio dominado por el ejército insurgente, no señaló sede de los poderes del Estado nacional que se proponía regular. La primera Constitución federal, expedida en la Ciudad de México el 4 de

---

<sup>4</sup> Enciclopedia de México, Tomo II, p. 751.

<sup>5</sup> Enciclopedia de México, Tomo IX, p. 5261.

<sup>6</sup> Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán a 22 de octubre de 1814.

octubre de 1824, estableció que la sede de los poderes supremos se designaría por una ley<sup>7</sup>, en la que se señaló capital del país a la ciudad de México, con un ayuntamiento de elección popular indirecta en tercer grado, conforme al procedimiento electoral heredado de la Constitución de Cádiz de 1812.

Hubo dos constituciones centralistas, las Siete Leyes Constitucionales<sup>8</sup>, de 1836, y las Bases Orgánicas, de 1843. Hubo también un constituyente disuelto, en 1842, en el que se redactaron tres proyectos de constitución que desde luego nunca pudieron llegar a tener vigencia. En el Congreso Constituyente de 1847 se restauró la vigencia de la Constitución federal de 1824; también se discutió erigir en Estado al Distrito Federal y trasladar los supremos poderes a otro punto de la República pero como no se aprobó quedó entendido que “la condición de la Ciudad de México, como Distrito Federal, se consideraba provisional”<sup>9</sup>.

Las dos siguientes constituciones fueron federales, la de 1857<sup>10</sup> y la de 1917<sup>11</sup>, la cual se mantiene vigente y el 5 de febrero próximo cumplirá cien años de haber sido promulgada. La Constitución federal de 1857 estableció la facultad del

---

<sup>7</sup> Decreto de 18 de noviembre de 1824, por el cual la Ciudad de México quedó comprendida en un círculo, “cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas”. La ley de 18 de abril de 1826 determinó que los pueblos cortados por la línea de demarcación establecida por los peritos designados al efecto, “pertenece al Estado de México si la mayor parte de su actual población quedase fuera del círculo distrital”. (Dublán y Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, No. 438 y 471. Citado por Edmundo O’Gorman, *Historia de las Divisiones Territoriales de México*, p. 70).

<sup>8</sup> Desaparece el Distrito Federal y se incorpora al Departamento de México. (Dublán y Lozano, *Colección de leyes*, No. 1827: providencia del Ministerio del Interior de 20 de febrero de 1837 para efectuar la incorporación del Distrito Federal al Departamento de México. Citado por Edmundo O’Gorman, *Historia de las Divisiones Territoriales*, p. 85).

<sup>9</sup> O’Gorman, *op. cit.*, p. 107.

<sup>10</sup> Durante el Congreso Constituyente de 1856-1857, el diputado Isidoro Olvera propuso que el Distrito Federal se incorporase de nuevo al Estado de México; la Comisión especial sobre la división del territorio, por su parte, consideró trasladar los supremos poderes a otra ciudad, que Querétaro sería la más adecuada y erigir el Estado del Valle de México: pero, aprobada sin discusión primero la subsistencia del Estado de Querétaro, la Comisión de división territorial propuso que el Distrito Federal se formara en la ciudad de Aguascalientes y que las demás poblaciones del Estado se agregasen a los Estados limítrofes. Finalmente, se aprobó dejar la cuestión como facultad de los congresos constitucionales (Fuente: O’Gorman, *idem*, pp. 132-133).

<sup>11</sup> El Proyecto de Constitución presentado al Congreso Constituyente de 1916-1917 por don Venustiano Carranza, propuso ampliar la extensión del Distrito Federal a expensas del Estado de México. “En términos generales el Congreso rechazó el examen de todas las cuestiones sobre división territorial, alegando como razón la falta de tiempo y por este motivo los dictámenes fueron, en su mayoría, en el sentido de aceptar los artículos del proyecto sin proponer modificaciones y aprobados sin discusión” (O’Gorman, *ibidem*, p. 149).

Congreso “Para el arreglo interior del Distrito federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales” (Artículo 72, fracción VI).

El texto original del artículo 73, fracción VI, de la Constitución de 1917, estableció que el Distrito Federal se dividiría en municipalidades a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa y que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo de un gobernador que acordaría con el presidente de la República, quien podría nombrarlo y removerlo libremente.

Las constituciones mencionadas dieron contenido a diversas formas del presidencialismo latinoamericano, reconocido y clasificado por diversos autores a los que más adelante me referiré necesariamente, pues la forma de gobierno local de la Ciudad de México durante el último siglo se ha modificado conforme ha cambiado el tipo de presidencialismo.

Desde que el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, tuvo un órgano ejecutivo local de elección popular directa, es decir, desde 1997, el titular del mismo ha sido un candidato propuesto al electorado por una coalición de partidos de izquierda.

Los partidos políticos de izquierda han reivindicado como propia la batalla política que culmina con la expedición de esta primera Constitución política local de la Ciudad de México. Se trata de un documento generoso en el reconocimiento de nuevos derechos y libertades para los habitantes de la ciudad, así como de nuevos procedimientos supuestamente idóneos para garantizar el cumplimiento de tales derechos y libertades. Pero, también, con nuevas formas de organización de los poderes públicos locales, ciertamente inspirada en formas de organización recientemente adoptadas en algunas figuras y procedimientos –factuales o formales- de la Constitución General de la República, a los que también deberé referirme más adelante.

## **2. ANTECEDENTES**

Durante la vigencia de la Constitución actual, la de 1917, el gobierno local de la Ciudad de México, como ya se señaló, se inició con un gobierno local designado por el Ejecutivo federal coincidente con ayuntamientos municipales de elección popular –la elección directa de legisladores se inicia durante el gobierno del presidente Francisco I. Madero, y la de presidente a partir de la Constitución de 1917-.

Más tarde, desaparecieron los ayuntamientos municipales<sup>12</sup> y solo permaneció el gobernador local designado y removido libremente por el presidente. El gobierno local de la Ciudad de México tuvo más tarde la forma organizacional de un departamento administrativo y su titular fue llamado Jefe del Departamento Central y, después, Jefe del Departamento del Distrito federal, coloquialmente llamado Regente de la Ciudad de México, aunque, como ya expuse, fuese nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. Respecto de las divisiones administrativas del Distrito Federal, María Eugenia Moreno señala:

Es, sin embargo, hasta fines de 1899, cuando se crea la primera estructura político-administrativa del Distrito Federal; y tres años más tarde, cuando al expedirse la Ley de Organización Política y Municipal, esa división político-administrativa empieza su proceso constante de transformación y adecuación a las necesidades que la dinámica político-social le va imponiendo.

Así, sucesivamente, van expidiéndose diferentes leyes orgánicas, como la de 1928, que vuelve a imprimir un cambio de estructuras, cuyos hechos más sobresalientes son la desaparición de las municipalidades, la integración de un Departamento Central y la creación de 13 delegaciones.

Es significativo señalar también que unos años más tarde, al reformarse la ley de 1928, se formaliza la creación de la Ciudad de México; y que en 1941, al expedirse la primera Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, éste vuelve nuevamente a dividirse territorialmente, dando origen a una división político-administrativa que se mantiene hasta 1970, cuando por decreto presidencial, la Ciudad de México se divide en 4 delegaciones políticas más: “Miguel Hidalgo”,

---

<sup>12</sup> Reforma constitucional publicada el 20 de agosto de 1928.

“Benito Juárez”, “Venustiano Carranza” y “Cuauhtémoc”, que se sumaron a las 12 delegaciones existentes desde 1941.<sup>13</sup>

A partir de 1987<sup>14</sup>, durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, órgano colegiado de elección popular directa con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno. En 1993, durante el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, se modifica la Constitución para establecer toda la regulación relativa al Distrito Federal en el artículo 122 constitucional<sup>15</sup>, con un gobierno local conforme al modelo constitucional semiparlamentario o semipresidencial, toda vez que al entonces denominado Jefe del Distrito Federal lo nombraría el presidente de la República de entre un asambleísta, un diputado o un senador del Distrito Federal, que perteneciese al grupo parlamentario mayoritario de la Asamblea de Representantes.

Este modelo constitucional semiparlamentario en el gobierno local del Distrito Federal, aunque estuvo vigente en el texto de la Constitución, nunca llegó a aplicarse porque con las reformas de 1996<sup>16</sup>, durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, se modificó para establecer el modelo presidencial de elección popular directa del a partir de entonces llamado Jefe de Gobierno. La antigua Asamblea de Representantes fue convertida entonces en Asamblea Legislativa del Distrito federal, ahora con facultades legislativas y de control del órgano ejecutivo local.

Esta Asamblea, al igual que la anterior, estuvo integrada por 66 diputados locales, de los cuales 40 son de elección popular directa por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales, y los restantes 26 son electos por el principio de representación proporcional a partir de una lista local. Una característica notable de esta Asamblea fue que, hasta la reforma constitucional en materia político electoral

---

<sup>13</sup> “Programa de Descentralización y Desconcentración del Departamento del Distrito Federal”, publicado en: Revista de Administración Pública 61/62, Enero-Junio, 1985, pp. 39-54.

<sup>14</sup> Reforma constitucional publicada el 10 de agosto de 1987.

<sup>15</sup> Reforma constitucional publicada en el DOF de 25 de octubre de 1993.

<sup>16</sup> Consultar: Castellanos Hernández, Eduardo, *Las reformas de 1996*.

de 2014<sup>17</sup>, hubo un generoso premio a la mayoría, conocida también como cláusula de gobernabilidad, hasta del veintiuno por ciento<sup>18</sup>. Es decir, que se formaba artificialmente una mayoría legislativa en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal<sup>19</sup>.

En todo el periodo referido, es decir, hasta antes de 1997, los antiguos ayuntamientos fueron convertidos en “delegaciones” del gobierno central de la ciudad -con los cambios e incrementos ya señalados-, con un jefe delegacional designado y removido libremente por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, que era al único al que deberían rendirle cuentas.

Después de las reformas de 1996, los 16 jefes delegacionales o titulares de las demarcaciones territoriales, como hasta ahora las denomina la Constitución, fueron de elección popular directa con un doble control tanto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, hoy de la Ciudad de México –como se llama ahora dicho funcionario-, como de la Asamblea Legislativa.

Sin embargo, los jefes delegaciones electos fueron, y seguirán siendo hasta el año 2018, los únicos ejecutivos sin el contrapeso y control directo de un cuerpo colegiado como sucede en otros órdenes de gobierno –las Cámaras federales, en el ámbito federal, respecto del Ejecutivo Federal; los congresos locales en el ámbito local, respecto de los gobernadores o los cabildos municipales respecto de los presidentes municipales en el orden municipal-, en nuestro país.

### **3. La parlamentarización del presidencialismo mexicano**

---

<sup>17</sup> DOF de 10 de febrero de 2014. A partir de entonces, en ningún caso un partido político podrá contar con un número de diputados locales por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida; tampoco podrá ser menor el número de diputados al porcentaje de votación recibida menos ocho puntos porcentuales.

<sup>18</sup> Artículo 122, apartado C, Base Primera, fracción III: “Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea”.

<sup>19</sup> Dicho premio a la mayoría existió hasta 1996 en la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Es necesario recordar algunas de las clasificaciones del presidencialismo latinoamericano formuladas por diversos autores desde mediados del siglo pasado, reunidas por Jorge Carpizo en un artículo publicado postmortem<sup>20</sup>. Son las siguientes: Karl Loewenstein (presidencialismo puro, atenuado y aproximado), Luis Sánchez Agesta (a la anterior tipología agrega dos modelos: gobierno colegial y democracia popular), Salvador Valencia Carmona (dictaduras oligárquicas, dictaduras militares, régimen populista y régimen democrático), Humberto Nogueira Alcalá (distingue entre regímenes autoritarios con fórmulas presidencialistas y presidencialismos democráticos; éstos pueden ser: puros, dirigidos y parlamentarios o atenuados), Jorge Lanzaro (distingue entre presidencialismo de mayoría, pluralista y de coalición), S. Mainwaring y M. Shugart (identifican cuatro factores clave: presidencialismo puro o alejado de este modelo, facultades legislativas del presidente, sistema de partidos políticos y existencia o falta de disciplina partidista. A los que agregan: calidad del liderazgo, divisiones sociales y conflictos políticos, desarrollo económico y cultura política), R. A. Gómez (presidente constitucional, caudillo demagógico, guardián militar y caudillo paternalista), Francisco Cumplido (vigorizado, parlamentario, controlado, semipresidencial y autoritario), Antonio Colomer Viadel (hegemónico de excepción, hegemónico constitucional democrático, autónomo de equilibrio de poderes y presidencialismo con sujeción parlamentaria), Dieter Nohlen (autoritario, reforzado, puro, atenuado y parlamentarizado) y Diego Valadés (tradicional, transicional y democrático).

Jorge Carpizo, por su parte, contempla la tipología del presidencialismo latinoamericano desde tres ángulos o perspectivas: la de la norma constitucional, la de la realidad constitucional y la de la interacción de la norma con la realidad constitucional. Desde la perspectiva de la norma constitucional distingue cinco tipos: presidencialismo puro, predominante, atemperado, con matices parlamentarios y parlamentarizado. Desde la perspectiva de la realidad constitucional, tres: hegemónico, equilibrado y débil. Desde la perspectiva de la interacción de la norma

---

<sup>20</sup> "Propuesta de una tipología del presidencialismo latinoamericano", publicado en *Cátedra Nacional de Derecho Jorge Carpizo. Reflexiones Constitucionales*, pp. 3-57.



con la realidad constitucional, los diversos tipos se forman con los señalados en las otras dos perspectivas. Se tiene así que el presidencialismo puro, el predominante, el atemperado y el que posee matices parlamentarios pueden presentarse en la realidad como presidencialismos hegemónicos, equilibrados o débiles. En tanto que el parlamentarizado solo puede ser hegemónico o débil, ya que por su propia naturaleza excluye el tipo equilibrado.

La clasificación de Nohlen no hace la distinción entre presidencialismo con matices parlamentarios y parlamentarizado. Mientras para Carpizo el parlamentarizado tiene moción de censura y disolución del parlamento, como sucede en los regímenes parlamentarios, para Nohlen el parlamentarizado se caracteriza fundamentalmente por los gobiernos de coalición. Es en este sentido en el que utilizo en este trabajo la expresión parlamentarización del presidencialismo mexicano actual, toda vez que la reforma constitucional de 2014, estableció la posibilidad de que el presidente de la República, a partir de 2018, opte por formar un gobierno de coalición.

En una investigación que ahora mismo es expuesta en este Congreso Iberoamericano, Héctor Fix-Fierro y Diego Valadés<sup>21</sup> dan cuenta de las reformas constitucionales al texto de 1917, mismas que desde luego de una u otra forma y efectos entrañan impactos que modificaron el presidencialismo mexicano hegemónico para llevarlo a donde se encuentra ahora, en el umbral de la parlamentarización y plagado de organismos constitucionales autónomos. Dichas reformas han sido las siguientes:

- Control de la constitucionalidad de las leyes
- Autonomía de gobierno y administración de los municipios
- Sistema electoral y representativo (federal y local)
- Derechos fundamentales, tanto individuales como sociales, y sus medios de protección
- Derechos y autonomía de los pueblos indígenas

---

<sup>21</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Estudio académico, p. 13.

- Propiedad y justicia agrarias
- Transparencia y acceso a la información pública gubernamental
- Sistemas de justicia penal y seguridad pública
- Presupuesto, control del gasto público y rendición de cuentas
- Relaciones del Estado con las iglesias y las comunidades religiosas
- Independencia, gobierno y carrera judiciales
- Rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional y sistema de planeación democrática
- Explotación de recursos energéticos y empresas productivas del Estado

La reforma político electoral de 2014<sup>22</sup>, además de aportar una serie de nuevos organismos constitucionales autónomos con formas de lo más sofisticadas para el nombramiento de los titulares de sus órganos superiores de dirección, trajo también la aprobación de la Cámara de Diputados –a partir de 2018- del nombramiento presidencial del secretario de Hacienda y Crédito Público y, de la Cámara de Senadores, del nombramiento del secretario de Relaciones Exteriores.

Lo anterior, en la hipótesis de que el presidente no hubiese optado por la formación de un gobierno de coalición, en cuyo caso todos los miembros de su gabinete serían aprobados por alguna de las cámaras del Congreso, excepto los secretarios de Marina y Defensa Nacional. Claro que para la formación de un gobierno de coalición será necesario un convenio de coalición. Por cierto, queda pendiente dilucidar si es suficiente el texto vigente del artículo 89 constitucional, fracción XVII, para definir el contenido de dicho convenio, o si es necesaria una ley de gobiernos de coalición expedida por el Congreso de la Unión. Al respecto, debo señalar el libro coordinado por Daniel Barceló y Diego Valadés titulado *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición*.

Creo que ya es posible, llegado a este momento de mi exposición, confirmar mi hipótesis inicial en el sentido de que el gobierno local de la Ciudad de México ha tenido las transformaciones que le ha impuesto el cambio del presidencialismo

---

<sup>22</sup> DOF de 10 de febrero de 2014.

mexicano de un presidencialismo hegemónico a un presidencialismo en vías de parlamentarización. Veamos ahora el contexto, la magnitud y la viabilidad de los cambios que ofrece la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX) que los habitantes de la capital estamos próximos a estrenar.

#### **4. La reforma constitucional de 2016**

Los principios constitucionales respecto del contenido de la CPCDMX están señalados, en principio, en el artículo 122 constitucional, aunque hay en otros artículos restricciones aplicables a los Estados de la República que desde luego son aplicables a la Ciudad de México o bien que se repiten en el artículo 122 mencionado. Intentaré ahora un resumen de las disposiciones del artículo 122 para efecto de analizar su ampliación o modificación en el texto de la Constitución local:

- La Ciudad de México adoptará para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y laico.
- El poder público de la Ciudad de México se dividirá para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
- Las normas y garantías para el goce y protección de los derechos humanos, se establecerán conforme a lo dispuesto en el 1º de la Constitución General.
- Las adiciones o reformas a la Constitución Política local deberán ser aprobadas por las dos terceras partes de los diputados presentes.
- El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los juzgados y tribunales que establezcan la Constitución local.
- La administración pública de la Ciudad de México será centralizada y paraestatal.
- El gobierno de las demarcaciones territoriales estará a cargo de las Alcaldías.
- La administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a los Alcaldes.
- Corresponderá a los Concejos de las Alcaldías aprobar el proyecto de presupuesto de egresos de sus demarcaciones, que enviarán al Ejecutivo

local para su integración al proyecto de presupuesto de la Ciudad de México para ser remitido a la Legislatura.

- Asimismo, estarán facultados para supervisar y evaluar las acciones de gobierno, y controlar el ejercicio del gasto público en la respectiva demarcación territorial.
- La Ciudad de México contará con los organismos constitucionales autónomos que la Constitución general prevé para las entidades federativas.
- La Constitución particular establecerá las normas para la organización y funcionamiento, así como facultades del Tribunal de Justicia Administrativa.
- El Congreso de la Unión expedirá las leyes que establezcan las bases para la coordinación entre los poderes federales y los poderes locales de la Ciudad de México en virtud de su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos.
- La Federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados en la Zona Metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de la ley que emita el Congreso de la Unión.
- La ley que emita el Congreso de la Unión establecerá la forma en la que se tomarán las determinaciones del Consejo de Desarrollo Metropolitano, al que corresponderá acordar las acciones en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública.
- Las prohibiciones y limitaciones que la Constitución General establece para los Estados aplicarán a la Ciudad de México.

## **5. El Proyecto del Jefe de Gobierno**

A este documento me he referido ya con amplitud en una colaboración que actualmente se encuentra en prensa y que presenté en el Seminario Internacional “Límites democráticos de las decisiones políticas, administrativas y legislativas en materia electoral”, realizado en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, los días 29 y 30 de noviembre de 2016<sup>23</sup>. La importancia del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México radica en que, por razón natural, el contenido de la Constitución local por aprobar coincide en sus títulos, capítulos y artículos con el Proyecto enviado por el Jefe de Gobierno. Lo que no impide que haya habido cambios en algunas decisiones fundamentales, aunque no en el aspecto que me importa destacar y que da título a esta ponencia. Destaco solamente, a reserva de referirme más adelante a sus implicaciones, la regulación propuesta en dicho Proyecto respecto del Consejo Judicial Ciudadano y de los consejos ciudadanos para la integración de los órganos superiores de dirección de los organismos constitucionales autónomos:

#### Artículo 42

##### Del Consejo Judicial Ciudadano

1.El Congreso local integrará cada cuatro años, mediante convocatoria pública abierta y por mayoría de dos tercios, un Consejo Judicial Ciudadano, de carácter honorífico, integrado por once personalidades ciudadanas con fama pública de probidad, independencia, solvencia democrática y preferentemente profesionales del derecho; propuestas por organizaciones académicas, civiles y sociales.

2.

Tendrá como atribuciones proponer, para la aprobación por mayoría calificada de las y los diputados del Congreso local, a las personas que habrán de integrar el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de la Ciudad de México, así como a la persona titular de la Fiscalía General de Justicia. Asimismo diseñará, elaborará, aplicará y calificará los procesos de selección mediante concursos de oposición abiertos, de conformidad con lo previsto por la ley.

#### Artículo 48

---

<sup>23</sup> Organizado conjuntamente por dicha institución y por la Coordinación de Estudios de Posgrado y la Facultad de Derecho de la UNAM, así como por el Colegio de Profesores-Investigadores con Actividades Académicas Formales en Universidades Extranjeras de Excelencia, A. C. (COPUEX).

## Organismos Autónomos

### A. Naturaleza jurídico-política

Los organismos autónomos son de carácter especializado e imparcial; tienen personalidad jurídica y patrimonio propios; cuentan con plena autonomía técnica y de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y para determinar su organización interna de conformidad con lo previsto en las leyes correspondientes. Estos serán:

- a) Consejo de Evaluación de la Ciudad de México
- b) Defensoría del Pueblo
- c) Fiscalía General de Justicia
- d) Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
- e) Instituto de Participación Ciudadana y Elecciones
- f) Junta Local de Conciliación y Arbitraje
- g) Tribunal Electoral y de Procesos Democráticos
- h) Tribunal de Justicia Administrativa
- i) Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje
- j) Universidad Autónoma de la Ciudad de México

.....

.....

### C. Del nombramiento de las personas titulares y consejeras

1. Se constituirán, cada cuatro años, consejos ciudadanos de carácter honorífico por materia para proponer al Congreso local, a las personas titulares y consejeras de los organismos autónomos, con excepción de aquellos para los que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes prevean mecanismos de designación distintos. Estos consejos sólo sesionarán cuando se requiera iniciar un proceso de nombramiento de la materia de que se trate.

2. El Congreso local integrará, mediante convocatoria pública abierta y por mayoría de dos tercios, estos consejos, los cuales se constituirán por once personalidades ciudadanas con fama pública de probidad, independencia, solvencia democrática y profesionales de la materia correspondiente; propuestas por organizaciones académicas, civiles y sociales.

3. Estos consejos tendrán como atribuciones proponer, para la aprobación por mayoría calificada de las y los diputados del Congreso local, a las personas que habrán de integrar los organismos autónomos.
4. Los consejos acordarán el método para la selección de la terna que contenga la propuesta de las personas titulares y consejeras de conformidad con lo previsto en las leyes orgánicas respectivas, atenderán preferentemente la recepción de candidaturas por los sectores que integran el consejo a fin de garantizar la trayectoria, experiencia y calidad moral de sus integrantes.
5. El procedimiento que dichos consejos ciudadanos establezcan, garantizará el apego a los principios de imparcialidad y transparencia, así como la idoneidad de las personas aspirantes a ocupar el cargo de que se trate. Todas las etapas de dicho procedimiento serán públicas y de consulta accesible para la ciudadanía.
6. Las personas titulares y consejeras de los organismos autónomos se abstendrán de participar, de manera directa o indirecta, en procesos de adquisiciones, licitaciones, contrataciones o cualquier actividad que incurra en conflicto de intereses con el organismo autónomo de que se trate.
7. Las leyes en la materia preverán los requisitos que deberán reunir las personas aspirantes, las garantías de igualdad de género en la integración de los organismos, así como la duración, causales de remoción y forma de escalonamiento en la renovación de las personas consejeras, atendiendo los criterios previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes.

## **6. La Asamblea Constituyente**

Los artículos transitorios séptimo a noveno del Decreto de reforma constitucional publicado el 29 de enero de 2016, establecen las bases constitucionales para la organización, funcionamiento y atribuciones de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México (ACCdMx), una síntesis de las cuales es la siguiente:

- La ACCdMx se compone de cien diputados constituyentes, de los cuales sesenta fueron electos según el principio de representación proporcional, mediante una lista votada en una sola circunscripción plurinominal; catorce senadores designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros

presentes de la Cámara, a propuesta de su Junta de Coordinación Política; catorce diputados federales designados de igual forma por su respectiva Cámara; seis designados por el Presidente de la República y seis designados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

- Es facultad exclusiva del Jefe de Gobierno del Distrito Federal elaborar y remitir a la ACCdMx el proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México (CPCdMx).
- La integración, organización y funcionamiento de la ACCdMx se rige exclusivamente por lo dispuesto en el decreto de reforma constitucional en comento y en el Reglamento para su Gobierno Interior. Sus facultades son: a) Elegir, por el voto de sus dos terceras partes, a los integrantes de su Mesa Directiva; b) Sesionar en pleno y en comisiones; c) Dictar los acuerdos necesarios para el cumplimiento de su función; d) Recibir el proyecto de CPCdMx que le sea remitido por el Jefe de Gobierno de la CdMx; e) Discutir, modificar, adicionar y votar el proyecto de CPCdMx; f) Aprobar, expedir y ordenar la publicación de la CPCdMx.
- Los recintos que ocupe la ACCdMx para el cumplimiento de su función, son inviolables; la ACCdMx sesionará en pleno y en comisiones; no podrá interferir, bajo ninguna circunstancia, en las funciones de los Poderes de la Unión, ni de los órganos del Distrito Federal, ni tendrán ninguna facultad relacionada con el ejercicio del gobierno de la entidad.
- La elección para su conformación se realizó el primer domingo de junio de 2016 y se instaló el 15 de septiembre del mismo año, debiendo aprobar la CPCdMx, a más tardar el 31 de enero de 2017, por las dos terceras partes de sus integrantes presentes.
- Aprobada y expedida la CPCdMx, no podrá ser vetada por ninguna autoridad y será remitida de inmediato para que, sin más trámite, se publique en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.
- La CPCdMx entrará en vigor el día que ésta señale para la instalación de la Legislatura, excepto en lo que hace a la materia electoral, misma que será aplicable desde el mes de enero de 2017.



- Al momento de la publicación de la CPCdMx, cesarán las funciones de la Asamblea Constituyente. A partir de ello, las reformas y adiciones a la CPCdMx se realizarán de conformidad con lo que la misma establece.

Los resultados electorales y la integración de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, fueron los siguientes<sup>24</sup>:

Partido	Votos	%Votos	Electos	Designados por el Ejecutivo Federal	Designados por los Diputados	Designados por los Senadores	Designados por el Gobierno del DF	Curules totales	%Curules
<a href="#">Movimiento de Regeneración Nacional</a>	652,286	33.06 %	22	0	0	0	0	22	22%
<a href="#">Partido de la Revolución Democrática</a>	572,043	28.99 %	19	0	2	2	6	29	29%
<a href="#">Partido Acción Nacional</a>	203,843	10.3%	7	0	3	5	0	15	15%
<a href="#">Partido Revolucionario Institucional</a>	153,034	7.75%	5	6	5	6	0	22	22%
<a href="#">Partido Encuentro Social</a>	68,639	3.47%	2	0	1	0	0	3	3%
<a href="#">Partido Nueva Alianza</a>	55,178	2.79%	2	0	1	0	0	3	3%

<sup>24</sup> Fuente: Wikipedia, Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

<a href="#">Movimiento Ciudadano</a>	42,068	2.1%	1	0	1	0	0	2	2%
<a href="#">Partido Verde Ecologista de México</a>	30,477	1.54%	1	0	1	1	0	3	3%
<a href="#">Partido del Trabajo</a>	18,348	0.93%	0	0	0	0	0	0	0%
Independientes	176,918	8.9%	1	0	0	0	0	1	1%
Votos nulos	172,821	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>2,145,655</b>	<b>100%</b>	<b>60</b>	<b>6</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>6</b>	<b>100</b>	<b>100%</b>

## 7. Nuevos derechos y garantías

La Ciudad de México es, a partir de ahora, una Ciudad garantista, Ciudad de libertades y derechos, Ciudad democrática, Ciudad educadora y del conocimiento, Ciudad solidaria, Ciudad productiva, Ciudad incluyente, ciudad con derecho a la ciudad, Ciudad habitable, Ciudad segura.

Una ciudad pródiga en derechos: Derecho a la reparación integral por la violación de los derechos humanos, Derecho a la autodeterminación personal, Derecho a la integridad, Derecho a la identidad y a la seguridad jurídica, Derechos de las familias (Se reconoce a las familias la más amplia protección, en su ámbito individual y colectivo); Derechos sexuales (toda persona tiene derecho a la sexualidad); Derechos reproductivos; Derecho a defender los derechos humanos; Acceso a la justicia; Derecho a la buena administración pública; Libertad de creencias; Libertad de reunión y asociación; Libertad de expresión; Derecho a la información; Derecho a la privacidad y a la protección de datos personales; Derecho a un gobierno democrático y a la participación política paritaria; Derecho a la educación; Derecho

a la ciencia y a la innovación tecnológica; Derecho irrestricto de acceso a la cultura; Derecho pleno al deporte; Derecho a la vida digna; Derecho al cuidado; Derecho a la alimentación y a la nutrición; Derecho a la salud; Derecho a la vivienda; Derecho al agua y a su saneamiento; Derecho al desarrollo sustentable; Derecho al trabajo; Derechos de las mujeres; Derechos de las niñas, niños y adolescentes; Derechos de las personas jóvenes; Derechos de las personas mayores; Derechos de personas con discapacidad; Derechos de las personas LGBTTTI; Derechos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional; Derechos de las víctimas; Derechos de las personas en situación de calle; Derechos de las personas privadas de su libertad; Derechos de las personas que residen en instituciones de asistencia social; Derechos de personas afrodescendientes; Derechos de personas de identidad indígena; Derechos de minorías religiosas; Derecho a la ciudad; Derecho a un medio ambiente sano; Derecho a la vía pública; Derecho al espacio público; Derecho a la movilidad; Derecho al tiempo libre; Derecho a la seguridad urbana y a la protección civil; Derecho a la seguridad ciudadana y a la prevención de la violencia y del delito.

Pero, además, en la Ciudad de México han quedado establecidos los siguientes derechos de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes: libre determinación y autonomía, derechos de participación política, derechos de comunicación, derechos culturales, derecho al desarrollo propio, derecho a la educación, derecho a la salud, derechos de acceso a la justicia; derechos a la tierra, al territorio y a los recursos naturales; derechos laborales.

Asimismo, el artículo 75 establece la progresividad constitucional, es decir, que en materia de derechos y libertades reconocidos en la Ciudad de México, la Constitución y las leyes que de ella emanen, podrán reformarse para ampliar, proteger y garantizar los derechos de las personas, nunca en su menoscabo. Expansión de derechos, libertades y garantías que merecen una reflexión a profundidad, sobre todo en lo relativo a su aplicación en la realidad social.

## **8. La sala de máquinas**

Como no es posible ahora evaluar de manera integral la multitud de organismos y órganos de gobierno y administración, sistemas, procedimientos, mecanismos y demás formas de organización institucional y participación ciudadana que aporta la nueva Constitución, me limitaré al análisis de los dos consejos ciudadanos siguientes, ya mencionados según el Proyecto del Jefe de Gobierno, pero ahora según el dictamen de la Comisión de Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales Autónomos, aprobado por el Pleno de la Asamblea Constituyente. Se trata, como hemos visto, del Consejo Judicial Ciudadano para designar a los integrantes del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de la Ciudad y proponer ternas para la designación del Fiscal General y de los Fiscales Especializados en materia electoral y anticorrupción; así como de los Consejos ciudadanos para designar a los titulares o integrantes de los órganos superiores de dirección de los organismos constitucionales autónomos

#### **Artículo 51 Organismos Autónomos**

*Aprobado en lo general y en lo particular en sesión del 4 de enero de 2017,  
el 21 de enero de 2017*

##### **A. Naturaleza jurídico-política**

Los organismos autónomos son de carácter especializado e imparcial; tienen personalidad jurídica y patrimonios propios; cuentan con plena autonomía técnica y de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y para determinar su organización interna de conformidad con lo previsto en las leyes correspondientes. Estos serán:

- a) Consejo de Evaluación de la Ciudad de México;
- b) Comisión de Derechos humanos de la Ciudad de México;
- c) Fiscalía General de Justicia;
- d) Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales;
- e) Instituto Electoral de la Ciudad de México;

- f) Instituto de la Defensoría Pública;
- g) Tribunal Electoral de la Ciudad de México

## **Artículo 42 Del Consejo Judicial Ciudadano**

*Aprobado en lo general y en lo particular en sesión del 4 de enero de 2017,  
el 21 de enero de 2017*

1. El Consejo Judicial Ciudadano es un órgano que estará integrado por once personas de las que siete serán profesionales del Derecho. Deberán gozar de buena reputación y haberse distinguido por su honorabilidad e independencia; no tener conflicto de interés; no haber participado como candidatas o candidatos en un proceso de elección popular cuatro años antes de su designación. El cargo no será remunerado. Se respetará la equidad de género y la igualdad sustantiva.
2. Las y los integrantes del Consejo Judicial Ciudadano serán designados por dos terceras partes del Congreso mediante convocatoria pública a propuesta de instituciones académicas, civiles y sociales que al momento de hacer la propuesta tengan al menos, cinco años ininterrumpidos de haberse constituido. El consejo concluirá su encargo una vez ejercida su función.
3. Las atribuciones del Consejo Judicial Ciudadano serán:
  - a) Designar a los Consejeros de la Judicatura; y

*Inciso aprobado en sesión del 27 de enero de 2017,  
el 30 de enero de 2017*

- b) Proponer, con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes, a la o el Jefe de Gobierno una terna de candidatos, a fin de que éste someta al Congreso la designación de la o el titular de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.

*Numeral aprobado en sesión del 27 de enero de 2017,  
el 30 de enero de 2017*

- c) Proponer a la Legislatura, la terna para elegir a los Fiscales Especializados en materia electoral y combate a la corrupción.

## 9. ¿Incendio o motín?

Me he propuesto analizar el contexto de la Constitución Política de la Ciudad de México y también dos ejemplos de diseño institucional en su *sala de máquinas* (para utilizar la afortunada expresión de Roberto Gargarella<sup>25</sup>), que a mi juicio materializan un conflicto entre la democracia representativa y la democracia participativa así como con la política pública de Gobierno Abierto. Conflicto que en mi opinión plantea evidente incertidumbre respecto de la calidad democrática de dicha Constitución local, así como respecto de la gobernabilidad y gobernanza que pueda garantizar. Señalé inicialmente que las modificaciones en el diseño institucional del gobierno local de la Ciudad de México durante la vigencia de la Constitución de 1917, han estado definidas por los cambios en el sistema político mexicano, entendido éste como lo propone el profesor Dieter Nohlen (sistemas de gobierno, electoral y de partidos). Pero definido, particularmente, por la travesía del presidencialismo mexicano hegemónico hacia su parlamentarización, con una estación prolongada -ampliada por el *Pacto por México* y sus reformas constitucionales-, al parecer irreversible, en los organismos constitucionales autónomos y semiautónomos, tanto federales como locales.

La evaluación de las fortalezas y debilidades de la CPCDMX apenas empieza; pero es indispensable para no repetir -en la reforma de las demás Constituciones locales-, los errores -y también reproducir los aciertos- que habrán de resultar, de una parte, de su prodigalidad en derechos, libertades y garantías, así como de la misma generosa prodigalidad en mecanismos de participación ciudadana y gobierno abierto, en su diseño institucional. Una multiplicación de tales mecanismos no asegura calidad democrática. Más aún, puede impedir gobernabilidad y gobernanza. Además, una Constitución no puede dar soluciones mágicas a los problemas sociales -menos aún una Constitución local-, pero sí puede fácilmente complicarlos y retardar su solución.

---

<sup>25</sup> Gargarella, Roberto, *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*.

Finalmente, respecto de los consejos ciudadanos mencionados anteriormente ¿constituyen una abdicación de las responsabilidades de los representantes populares, al colocar facultades esenciales suyas en manos de ciudadanos sin una responsabilidad política, mucho menos legal, con motivo de su desempeño? ¿No existe el riesgo de que dichos consejeros ciudadanos *impolutos* resulten representantes de quienes los eligieron? Peor aún, ¿existe el riesgo de que el efecto de este diseño institucional produzca resultados antisistema y no democráticos, que reduzcan la credibilidad ciudadana en las instituciones constitucionales?

## 10. Fuentes

Barceló, Daniel, Valadés, Diego (Coordinadores), ***Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición***, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2016.

Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, ***Nuevo Derecho Electoral Mexicano***, UNAM, Trillas, México 2014.

....., Gómez Galvarriato Freer, Mónica (Coordinadores), ***Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos***, Secretaría de Gobernación, México.

***Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917***, Edición facsimilar, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, México, enero 2016.

***Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Abril 2016***, Secretaría de Gobernación, Dirección General Adjunta del Diario Oficial de la Federación, México 2016.

***Dictamen de la Comisión de Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales Autónomos de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México***

**Enciclopedia de México, Tomos II y IX**, Sabeca International Investment Corporation c/o Encyclopaedia Britannica de México, S. A. de C. V., Ciudad de México 1994.

Fix-Fierro, Héctor, Valadés, Diego (Coordinadores), **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Estudio académico**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, México, julio de 2015.

Gargarella, Roberto, *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, Katz Editores, Argentina 2014.

**Hacia una constitución para la Ciudad de México**, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Senado de la República, LXIII Legislatura, México 2016.

O´Gorman, Edmundo, **Historia de las Divisiones Territoriales de México**, Editorial Porrúa, “Sepan cuantos...”, Núm. 45, Séptima edición revisada y puesta al día, México 1994.

**Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México presentado por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México**

**Revista de Administración Pública. Departamento del Distrito Federal**, Número 61/62, Enero-Junio 1985, Instituto Nacional de Administración Pública, México.

Vázquez Ramos, Homero (Coordinador), **Cátedra Nacional Jorge Carpizo. Reflexiones Constitucionales**, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2014.

Zamitis Gamboa, Héctor (Coordinador), **Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014**, UNAM, La Biblioteca, México, junio de 2016.