

*Primera*

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA  
DE LA CIUDAD DE MÉXICO 2017**  
Testimonios de su discusión y aprobación



Delia Patricia Couturier Bañuelos  
Luciano Concheiro Bórquez  
coordinadores



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades



PRIMERA CONSTITUCIÓN POLÍTICA  
DE LA CIUDAD DE MÉXICO 2017



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Rector general, Eduardo Abel Peñalosa Castro

Secretario general, José Antonio de los Reyes Heredia

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-XOCHIMILCO

Rector de Unidad, Fernando de León González

Secretario de Unidad, Mario Alejandro Carrillo Luvianos

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Directora, Dolly Espínola Frausto

Secretaria académica, Silvia Pomar Fernández

Jefe de la sección de publicaciones, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

CONSEJO EDITORIAL

José Alberto Sánchez Martínez (presidente)

Aleida Azamar Alonso / Alejandro Cerda García

Gabriela Dutrénit Bielous / Álvaro Fernando López Lara

Jerónimo Luis Repoll / Gerardo G. Zamora Fernández de Lara

Asesores del Consejo Editorial: Rafael Reygadas Robles Gil

Miguel Ángel Hinojosa Carranza

Asistente editorial: Varinia Cortés Rodríguez

*Primera*

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA  
DE LA CIUDAD DE MÉXICO 2017**  
Testimonios de su discusión y aprobación

Delia Patricia Couturier Bañuelos  
Luciano Concheiro Bórquez  
COORDINADORES



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**  
**UNIDAD XOCHIMILCO** División de Ciencias Sociales y Humanidades

Primera edición: octubre de 2020

D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana  
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco  
Calzada del Hueso 1100  
Colonia Villa Quietud, Alcaldía Coyoacán  
04960 Ciudad de México

Sección de Publicaciones  
División de Ciencias Sociales y Humanidades  
Edificio A, tercer piso  
Teléfono: 55 5483 7060  
pubcsh@gmail.com / pubcsh@correo.xoc.uam.mx  
<http://dcsh.xoc.uam.mx>  
<http://www.casadelibrosabiertos.uam.mx>

Portada: fotografía de Iraís Hernández Güereca

ISBN: 978-607-28-2066-1

Agradecemos a la Rectoría de Unidad el apoyo recibido para la publicación.

Esta obra de la División de Ciencias Sociales y Humanidades  
de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco,  
fue dictaminada por pares académicos externos especialistas en el tema.

Impreso en México / Printed in México

## Índice

Introducción	7
<i>Delia Patricia Couturier Bañuelos / Luciano Concheiro Bórquez</i>	
Constitución para la generación Siglo XXI	11
<i>Gabriela Rodríguez Ramírez</i>	
Derechos indígenas en la Constitución Política de la Ciudad de México	43
<i>Jesús Ramírez Cuevas</i>	
La nueva Constitución Política de la Ciudad de México. Logros y avances	75
<i>Olga María del Carmen Sánchez Cordero Dávila</i>	
La lucha por la representación de los jóvenes en la vida política de México	85
<i>Patricia Ortiz Couturier</i>	
Conformación y legitimidad de la Constitución Política de la Ciudad de México	89
<i>Alejandro Carrillo Luvianos / Rigoberto Ramírez López Juan Reyes del Campillo Lona / Ernesto Soto Reyes Garmendia Héctor Villarreal Beltrán</i>	
Reflexiones finales	129
Los autores	131





# Introducción

*Patricia Couturier Bañuelos  
Luciano Concheiro Bórquez*

*Primera Constitución Política de la Ciudad de México 2017. Testimonios de su discusión y aprobación*, pone al alcance del público lector algunos testimonios de diputadas y diputados constituyentes, así como la reflexión de académicos-investigadores de la División de Ciencias Sociales y Humanidades, de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, respecto del proceso político de la discusión para aprobar este documento histórico primordial para los ciudadanos de la capital del país. Este trabajo se deriva del foro “La Constitución de la Ciudad de México”, encuentro académico plural donde participaron tanto diputados de los diferentes partidos políticos que intervinieron en dicho proceso de discusión como académicos de nuestra Universidad, mismo que se llevó a cabo los días 23 y 24 de marzo de 2017 en la sala de Consejo Académico de nuestra Unidad Xochimilco.

Los trabajos expuestos por los diputados constituyentes Gabriela Rodríguez Ramírez y Jesús Ramírez Cuevas, del partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena); el escrito presentado por la diputada constituyente ministra Olga Sánchez Cordero, propuesta por el entonces jefe de gobierno de la Ciudad de México Miguel Ángel Mancera, y el discurso de la diputada constituyente Patricia Ortiz Couturier, también de Morena, que forman parte del capitula-

do de este libro, nos permiten tener una idea clara de la complejidad del proceso que se vivió para redactar nuestra primera Constitución Política de la Ciudad de México y, con ello, para ejercer la democracia en nuestra ciudad. Pero dicha complejidad no sólo se dio al momento de proponer, discutir y redactar los elementos fundamentales que debía tener el documento, sino que ésta surgió desde antes, cuando se presentó el modo en que se conformaría el pleno del Constituyente, representación que se daría a partir de lo negociado entre cada partido político y el entonces presidente de la República, para que este último pudiera llevar adelante sus reformas estructurales del Pacto por México; situación que exacerbó la lucha ideológica y de diversos intereses políticos que posteriormente se presentaron en las comisiones y se hicieron presentes también en las discusiones y aprobaciones o no de cada uno de los artículos en el pleno de la Asamblea Constituyente.

El libro nos muestra que la representación de cada uno de los constituyentes que aquí escriben estuvo basada en la defensa de los derechos humanos fundamentales, principalmente de los jóvenes, de las mujeres, de los ancianos y discapacitados, de los pueblos indígenas y originarios, de la comunidad LGTBTTTI, entre otras; es decir, pugnaron por la vida digna de todos estos grupos en lo particular y de la ciudadanía en lo general, por la obtención y protección de los derechos humanos de todos.

En el capítulo de Gabriela Rodríguez: “Constitución para la generación Siglo XXI”, se narra, entre otros asuntos relevantes, cómo se dio la reconstrucción en la estructura de las nuevas alcaldías que sustituyen a las antiguas delegaciones de la ciudad. Menciona también que debe existir una variedad de género en los gabinetes, junto con una perspectiva igualitaria, para garantizar los derechos e integración de todos los grupos sociales en la nueva Constitución de la capital.

Posteriormente, Jesús Ramírez Cuevas, quien participó y presidió la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios, nos narra cómo fueron defendidos los derechos indígenas en la construcción de la nueva Constitución. Plantea que la pluriculturalidad que se vive en las arterias de la ciudad se construye a partir de un tejido de reconocimiento social, y éste se da, principalmente, en los pueblos y barrios “olvidados”, así como en la lucha cotidiana para mantener latente la supervivencia individual y comunitaria de cada uno de sus integrantes, tanto de pueblos originarios de la gran ciudad desde antes de la conquista, como de aquellas personas que han migrado a la misma y hoy la fortalecen con su cultura y trabajo. Por último, Ramírez Cuevas fomenta la divulgación de algunos derechos, como el derecho a la educación, el acceso a la información veraz y oportuna, a los bienes culturales tangibles e intangibles, a una participación política, entre otros, de manera que se respeten y se pongan en práctica bajo la lupa de sus particularidades, mismas que enriquecen la diversidad cultural de la nación.

Asimismo, la diputada constituyente Olga Sánchez Cordero en su capítulo “La nueva Constitución Política de la Ciudad de México. Logros y avances”, realiza, desde un enfoque histórico, un análisis de los continuos procesos de desarrollo de la Constitución. En ese sentido, se enfoca en la transición, a través del tiempo, del Distrito Federal a la actual Ciudad de México, específicamente en los cambios de las esferas sociales, políticas, económicas y culturales que se concibieron.

La diputada constituyente Patricia Ortiz Couturier tuvo una participación importante y controversial sobre el derecho de los jóvenes a ejercer el voto a los 16 años: “La lucha por la representación de los jóvenes en la vida política de México”. En su discurso menciona la problemática que los jóvenes enfrentan al ser explotados laboralmente, de sus muchas obligaciones y ningún derecho; este

argumento generó un gran reconocimiento, sin embargo, no fue aprobado por los representantes políticos de derecha.

El capítulo de los profesores investigadores Alejandro Carrillo Luvianos, Rigoberto Ramírez López, Juan Reyes del Campillo Lona, Ernesto Soto Reyes Garmendia y Héctor Villarreal, “Conformación y legitimidad de la Constitución Política de la Ciudad de México”, presenta un breve relato histórico del proceso político por el que ha atravesado el Distrito Federal hasta la actual Ciudad de México, y analiza, desde una perspectiva académica, los avatares del momento político que vivió la discusión de la primera Constitución Política de la Ciudad de México.

En Primera Constitución Política de la Ciudad de México 2017. Testimonios de su discusión y aprobación, vemos reflejada una perspectiva integral entre la historia y la práctica vivida por la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

# Constitución para la generación Siglo XXI

*Gabriela Rodríguez Ramírez*

## Introducción

Esta colaboración es un análisis de mi experiencia como diputada constituyente, responsabilidad que tuve oportunidad de ejercer con un distinguido grupo de constituyentes que conformamos la fracción del partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena). El reto era enorme y apasionante, nunca estuvo en el imaginario personal la posibilidad de participar de manera directa en la construcción de una Constitución para la Ciudad de México, ni la de contar con un marco local de ese nivel jerárquico.

La campaña para elegir constituyentes fue corta y contó con poco financiamiento. Con recursos propios las mujeres de Morena produjimos un video promocional para difusión en redes sociales, cuyo lema fue “Grandes hombres hicieron la Constitución de 1857, grandes hombres, la de 1917, grandes mujeres construirán la Constitución de 2017”. Pretendíamos evidenciar que ésta sería la primera Asamblea Constituyente con paridad de género, y que el nuevo texto tendría que reflejar los cambios culturales del siglo.

El arranque fue difícil, la formación de la Asamblea Constituyente arrastraba medidas antidemocráticas y contrarias a los derechos electorales locales. El Congreso había decidido que sólo 60

diputados serían elegidos por la ciudadanía y que los otros 40 serían designados: 14 por la Cámara de Diputados, otros 14 por el Senado, seis por el presidente Enrique Peña Nieto y otros seis por Miguel Ángel Mancera, jefe de Gobierno de la Ciudad de México. Pese a que Morena obtuvo la mayoría de la votación electoral, mereciendo ser mayoría con 22 diputados en la Asamblea Constituyente, las demás fracciones estuvieron sobrerrepresentadas: el Partido de la Revolución Democrática (PRD), que le correspondían 19 diputados/as, alcanzó 29 curules; el Partido Acción Nacional (PAN), que ganó siete, quedó con 15 diputados/as; el colmo fue el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que obtuvo sólo cinco elegidos/as, pero alcanzó 22, igual número que Morena. La injusticia fue grave, porque siendo una Carta Constitucional, todos los artículos requerían ser aprobados por mayoría calificada, es decir, por dos tercios de los diputados (66 con asistencia al cien por ciento), así que el desequilibrio forzado y las diferencias ideológicas con los demás partidos llenaban de incertidumbre la tarea. Personalmente tenía muchas dudas sobre las posibilidades de llegar a construir en cuatro meses toda una Constitución, con legisladores/as que tenían trayectorias distintas, algunos con historiales cuestionables.

¿Qué tipo de texto podríamos lograr si contáramos sólo con 22 votos de los 66 requeridos?, ¿en qué términos se podrían tomar acuerdos con quienes históricamente habían defendido posiciones contrarias a los principios de Morena?

Atados con una conformación tan antidemocrática, tiempos apesurados (del 15 de septiembre de 2016 al 31 de enero de 2018) y formatos acartonados, la fracción de Morena se distinguió por buscar ir más allá, especialmente en los derechos sociales y económicos, avanzar por encima de lo obtenido en 20 años de gobiernos de izquierda en la ciudad; apostamos por una Carta Magna que fuera cimiento para establecer la dignidad humana como principio rector supremo y sustento de los derechos humanos, por un marco

que permitiera revertir las políticas neoliberales, una carta que impidiera las medidas represivas, como las que estamos viviendo en la última gestión local (2012-2018), porque de la federal, ni hablar.

Los 22 diputados/as constituyentes de Morena llegamos con una agenda bien definida; Martí Batres, dirigente del partido en la Ciudad de México, nos convocó para preparar las propuestas constitucionales, invertimos varios meses haciendo presentaciones y debatiendo al interior propuestas de artículos y argumentaciones para la Constitución de la ciudad; las especialidades de quienes integramos la fracción eran variadas, había activistas de arraigo comunitario, juristas, políticos de carrera, académicos de áreas de la psicología, antropología social, contabilidad, comunicación, filosofía, sociología, economía; además, escritores y actores del medio cultural. Así que antes de empezar el amplio número de iniciativas, teníamos claros 100 puntos constitucionales y nuestros puntos irrenunciables, así como las argumentaciones que cubrían prácticamente todos los capítulos constitucionales.

Por principio dejamos asentada nuestra inconformidad con la integración tan antidemocrática de la Asamblea, temíamos que esa mayoría artificial impusiera un texto inaceptable, una Constitución que no reflejara las necesidades de la ciudadanía ni los principios de Morena. En sesión inaugural, minutos antes de que asumiéramos el cargo los 100 constituyentes, nuestro compañero Javier Quijano presentó la primera impugnación en tribuna (y luego ante la Corte), en relación con la imposición de constituyentes: “No se pueden desempeñar al mismo tiempo dos cargos de la misma naturaleza material en diferentes cuerpos legislativos, que requieren y suponen, ambos, una dedicación cabal, íntegra y total”. Además de la designación impuesta de las y los legisladores, tener doble cargo era otra ilegalidad obvia: teníamos senadores y diputados obligados a dedicar tiempo completo a su trabajo legislativo en sus curules federales y locales, quienes ahora tenían que dedicar por cuatro meses “otro

tiempo completo” a la elaboración de la Constitución de la Ciudad; se trababa, además, de una violación a la soberanía de la ciudad, a la autodeterminación de sus ciudadanos. ¿Por qué los legisladores/as de Durango o de Veracruz estaban definiendo la Carta Magna de la Ciudad de México?

Morena empezó bien. La primera sesión estuvo dominada por nuestra fracción, la impugnación de Javier Quijano fue la nota en todos los periódicos: “Ninguna carta constitucional puede, ni ha podido nunca, conferir a nadie el don de la ubicuidad. Ni siquiera la nuestra”, también se publicaron fotos alzando nuestras pancartas: “Designados no representan al pueblo”, “Designados violentan la soberanía popular”. El coordinador de nuestra fracción, el maestro Bernardo Batiz, dejó asentado, en su primera intervención en tribuna, que “Nos faltan 43 y nos sobran 40”, de esa manera hizo alusión a la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa, que expresaban el contexto de violación a los derechos humanos en el momento que se instaló la Asamblea Constituyente. Algunos diputados reaccionaron muy ofendidos, decían que estábamos utilizando la tragedia de Ayotzinapa para uso partidista, otros se sentían discriminados o excluidos cuando decíamos que eran “designados” y los considerábamos integrantes ilegítimos. El único senador, quien reconociendo la necesidad de legitimar su lugar como diputado constituyente, Alejandro Encinas, solicitó abandonar su curul como senador durante los cuatro meses de vida de la Asamblea Constituyente, gesto que tal vez le abonó votos para, posteriormente, ser elegido como presidente de la misma. A pesar de las críticas, la inconformidad de Morena no era cosa mínima, la frase “Nos faltan 43 y nos sobran 40” selló el atentado a la soberanía popular de esta Constitución.

En el recinto de la casona de Xicoténcatl, antigua sede del Senado de la República donde se llevó a cabo la Asamblea Constituyente, enfrentamos durante todo el proceso constitucional y de manera persistente, intentos de las derechas para arrebatar el mo-



nopolio cultural, social y moral a la izquierda. Legisladores/as del PRI, PAN, Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido Nueva Alianza (Panal) y Partido Encuentro Social (PES) veían en la Asamblea Constituyente una oportunidad para recuperar un territorio que tienen perdido, el de la Ciudad de México. No sin tensiones, especialmente ante la defensa de los derechos económicos por parte de Morena, casi la mayoría de las y los legisladores del PRD y de Movimiento Ciudadano (MC) apoyaron los artículos antineoliberales y antiprivatización, aunque sumados los diputados de Morena, PRD y MC no alcanzábamos mayoría calificada (éramos 51); pero logramos, en algunos casos, vetar aquellos que ponían en riesgo los derechos sociales y económicos de la Ciudad. Porque el texto constitucional no crea una situación, pero sí la consagra, si desde hace 20 años hemos colocado aquí gobiernos de izquierda, es por haber recorrido un largo proceso cultural y político; ya lo decía Antonio Gramsci: “no es posible la toma del poder político sin ocupar antes el poder cultural”.

### **Nuevos derechos humanos**

Como integrante de la Comisión de Derechos Humanos valoro que la ampliación del parámetro de derechos humanos sea uno de los avances de mayor trascendencia de la nueva Constitución. Por primera vez una Carta Magna reconoce el parámetro de control de regularidad constitucional más allá de los tratados internacionales. Hasta la fecha, ninguna constitución del mundo contempla esta amplitud de derechos, lo cual la hace única en el mundo. Quedó superada la Constitución federal, la cual reconoce estos tratados al más alto nivel jerárquico, pero no va más allá. El artículo 4, inciso A numeral I, dejó asentado que:

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 los 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 local.

Por no estar así reconocido ese parámetro en la Constitución federal, diputados del PAN, del PRI, del Verde y del PES se oponían frontalmente al artículo; rechazaban que se incluyeran los instrumentos internacionales y las leyes locales, y aunque no las exponían abiertamente, me quedaban claros sus temores: gran cantidad de derechos contemplados en Cartas, Declaraciones, Conferencias y Directrices Internacionales pasarían a ser derechos humanos en la Ciudad de México, y además cobrarían tal estatus aquellos contemplados en leyes generales y locales.

Sólo con este artículo, los derechos emergentes contemplados en la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad impulsada por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), referente de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, pasaban a formar parte del parámetro de regularidad de la constitución local. Raúl Bautista, Mayela Delgadillo y Patricia Ramírez Kuri trabajaron diversas iniciativas para lograr reconocer un conjunto de derechos vinculados con el derecho a la ciudad. En los artículos 12 y 13 se logró incluir el derecho a la ciudad, a un medio ambiente sano, a la protección de los animales, a la vía pública, al espacio público, a la movilidad, a la seguridad urbana y a la prevención de la violencia y el delito.

Asimismo, para el campo de los derechos de las mujeres, de la salud reproductiva y de la sexualidad, el logro no podía ser mayor. Adquirieron valor constitucional derechos que no eran vinculantes, tales como los derechos sexuales y reproductivos, todos aquellos contemplados en la Conferencia Internacional de Población y

Desarrollo de 1994, los que están en la Declaración Política sobre VIH/Sida de 2011 y los más progresistas de todos, las prioridades del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, firmado en 2013. Con la misma importancia, se debe valorar que con la inclusión de las leyes locales en el parámetro de regulación, pasaron a ser derechos humanos aquellos más emergentes y que ya estaban contemplados en las leyes del Distrito Federal (hoy Ciudad de México): el derecho a la interrupción legal del embarazo, al matrimonio de personas del mismo sexo y el derecho a una muerte digna.

No fue fácil que se aprobara el texto que amplió el parámetro de constitucionalidad, la iniciativa fue presentada por el diputado Jaime Cárdenas, nuestro compañero constituyente, quien no formaba parte de la Comisión de Derechos Humanos, así que en su ausencia me tocó defender la propuesta. El rechazo se manifestaba claramente en las legisladoras del PRI, del PAN y del PES. Yolanda de la Torre, del PRI, argumentó que el texto no transita porque no tiene sustento en la Constitución federal. Esta fue la primera vez que escuché la frase “el texto no transita”, y que ella repetirá todos los días en varias ocasiones y durante los cuatro meses de trabajo, al grado de llegar a convertirse en un timbre agudo y sonoro que me golpeaba los tímpanos; escuchar “no transita” era como una barrera de hierro que, ante cualquier iniciativa de avanzada, imponían legisladores/as del PRI y del PAN. Cecilia Romero, experimentada política del PAN con quien mantengo una relación respetuosa desde hace muchos años –sobre todo porque sabemos con claridad que tenemos ideas de mundo opuestas–, propuso eliminar tanto la palabra “instrumentos internacionales” como “leyes locales”, en congruencia con su oposición a las conferencias internacionales relacionadas con los temas de población y derechos de las mujeres; coincidía con ella Aida Arregui Guerrero, del PES, ex ministra de culto evangélico que inconstitucionalmente fue legisladora, en un Estado laico (porque no cumplía los años de retiro que exige la Constitución a

ministros religiosos para poder ser diputados), casi no argumentaba pero consistentemente votó en contra de los derechos de las mujeres y de la comunidad LGBTI. La mejor defensa por ampliar el parámetro de regularidad constitucional la hizo Olga Sánchez Cordero, ex ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ella era diputada constituyente por el grupo de los llamados independientes (sin partido, pero designados por el jefe de Gobierno), y fue quien mejor defendió la iniciativa, con una amplia argumentación nos hizo ver la trascendencia de la misma e hizo las precisiones al texto final.

Otra de las innovaciones es el derecho al secreto profesional que salvaguarda a periodistas y comunicadores, el derecho individual y colectivo a la protesta social y a su no criminalización, donde lució el trabajo del compañero Jesús Ramírez Cuevas. Está también el derecho a una buena administración pública, y en el campo de la educación, la compañera Margarita Valdés fortaleció los derechos educativos, superando lo contemplado en el ámbito federal, porque se incluyó el derecho a la educación en todos los niveles y modalidades, incluida la enseñanza superior, lenguas originarias, educación artística, tecnológica, física y deportiva. Además, se dio reconocimiento a la función primordial y a la dignificación social de la actividad docente. En el terreno cultural, nuestros compañeros actores Bruno Bichir, Héctor Bonilla y Damián Alcázar, junto con el escritor Fabrizio Mejía y el flautista Horacio Franco (este último diputado externo del PRD), construyeron una espectacular iniciativa con tramos diversos: se reconoció que toda persona, grupo y comunidad gozan del derecho irrestricto de acceso a la cultura, el acceso gratuito de manera progresiva a la internet en todos los espacios públicos. Se proclama que el arte y la ciencia son libres y se prohíbe toda forma de censura. El gobierno de la ciudad otorgará estímulos fiscales para el apoyo y fomento de la creación y difusión del arte y la cultura; los espacios colectivos, autogestivos, independientes y comunitarios contarán con una regulación para el fortalecimiento y desarrollo de

sus actividades. Aunque algunas compañeras del PAN y del PRI no aprobaron estas iniciativas, ellas no perdieron oportunidad para tomarse *selfies* con tan atractivos y famosos legisladores.

En la esfera ambiental, la Constitución afirmó el derecho a la preservación y protección de la naturaleza como un ente colectivo sujeto de derechos, así como el reconocimiento de los animales como seres sintientes a quienes se debe dar trato digno, gran novedad que sólo existe en un par de constituciones del mundo. El trabajo de la compañera Clara Brugada, de Morena, fue clave para que en la Constitución se incluyera la cobertura universal de agua potable como derecho, y especialmente que “la gestión del agua será pública y sin fines de lucro”, como se establece en el artículo 9, inciso F numeral 3. Para que se aprobara este último numeral, Morena tuvo que amenazar con el retiro de la fracción en la Asamblea Constituyente, toda vez que era inaceptable abrir cualquier posibilidad de privatizar este bien indispensable. Se garantizaron también los servicios e infraestructura médica y hospitalaria, el abasto gratuito y oportuno de medicamentos esenciales, así como el rescate y promoción de la medicina tradicional indígena. Junto con Patricia Ruiz Anchondo, Patricia Ortiz y Clara Brugada, en buen diálogo con Gabriela Cuevas, del PAN, diseñaron una nueva arquitectura para las alcaldías que sustituirán a las actuales delegaciones. Otra novedad fue que por iniciativa de Movimiento Ciudadano se reglamentó el uso de la marihuana con fines médicos, se planteó también con fines recreativos, pero fue rechazada.

El derecho al cuidado también quedó contemplado, tarea que el Estado ha desplazado en la familia, principalmente en las mujeres, la cual es causal de limitaciones a su desarrollo. Se creará un Sistema Público de Cuidados que garantice la atención a personas en situación de dependencia, especialmente a niñas, niños, adolescentes, enfermos, personas de la tercera edad y con discapacidad. Se amplía este derecho en el siguiente apartado sobre derechos de las mujeres.

El derecho a la vida digna fue el principio rector supremo del trabajo del grupo parlamentario de Morena. Al respecto, confirmamos en tribuna la afirmación de Jürgen Habermas respecto a que la solidaridad es el valor que han perdido las sociedades posindustriales. Como parte del derecho a la vida digna, se impulsó el derecho a una renta básica, era la oportunidad para revivir el principio de solidaridad: se trata del “derecho a la existencia” y del derecho de los ciudadanos a ser ciudadanos libres, al recibir un ingreso monetario de manera periódica (mensual o bimestral) por parte del Estado, por el sólo hecho de existir, independientemente de la condición económica o laboral de las personas. La renta básica asegura una vida digna para todos y todas, una categoría que ya formaba parte del proyecto del jefe de Gobierno, aunque no como derecho universal. Desde Morena se argumentó la necesidad de hacer llegar una renta a toda la gente, una transferencia monetaria directa a todo ciudadano que nace, para evitar que muera de hambre, de frío o de enfermedad. El tema cautivó los más intensos debates en la Asamblea Constituyente; diputados del PAN, del PRI, del Panal y del Verde argumentaban principalmente que con una renta asegurada la gente perdería el interés por trabajar y que no había viabilidad para cubrir a toda la población de la ciudad. Invitados expertos de la calidad de Pablo Yanes nos explicaron que bien organizado este derecho podría garantizar un mínimo de bienestar y de libertad que supera la visión asistencialista. Se habló de las desigualdades sociales extremas a que ha conducido el neoliberalismo, de experiencias de renta básica aplicadas en otros países, de evaluaciones sobre los programas de transferencias condicionadas de dinero (Becas Progresas-Prospere) que han demostrado ser ineficaces para disminuir los niveles de pobreza. También se mencionó que los programas de transferencias monetarias han sido utilizados como mecanismos clientelares para condicionar el voto a candidatos y partidos. En tribuna, yo misma les hice ver a los diputados del PRI y del PAN que no esperaba que

votaran a favor de la renta básica; no exenta del sarcasmo, les hice ver que este derecho podría limitarles el uso clientelar del dinero en los procesos electorales. La renta básica logró incluirse en la penúltima sesión, el argumento decisivo fue la experiencia tan positiva de las “becas alimentarias para adultos mayores” de la Ciudad de México; Alejandro Encinas compartió información relevante sobre el ejercicio de tales becas, cuya ejecución conoció directamente como jefe de Gobierno en el último año de la administración 2000-2006, cuando Andrés Manuel López Obrador renunció a tal cargo para iniciar su campaña presidencial. Desde hace más de diez años, las transferencias de 1,138 pesos mensuales son un derecho universal que mejoró la calidad de vida de los beneficiarios/as y también de sus familias. El término “renta básica” se cambió al final por el derecho a un “mínimo vital”, y se colocó un transitorio precisando que se sustituirían paulatinamente las transferencias monetarias que actualmente son condicionadas. Así quedó estipulado el derecho a un mínimo vital: “Artículo 9, A 1: Todas las personas tienen derecho a un mínimo vital para asegurar una vida digna en los términos de esta Constitución”.

En materia de anticorrupción, el artículo 63 establece la creación de un Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, las iniciativas de Irma Sandoval permitieron superar la propuesta del proyecto inicial del jefe de Gobierno, el cual burocratizaba en lugar de democratizar el combate a la corrupción. Para romper el modelo vertical y los privilegios de funcionarios, el Sistema Anticorrupción se integra por el titular de la Fiscalía Especializada, del Tribunal de Justicia Administrativa, del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información, del Consejo de Evaluación, del órgano del Congreso, así como por un representante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema, quien lo presidirá.

Un ámbito que pudo mejorar a pesar de ser materia federal, fue el de los derechos laborales, contemplado en el artículo 10 “Ciudad

Productiva”. Las iniciativas de la compañera Bertha Luján lograron que se reconociera que toda persona que desempeñe una ocupación en la ciudad, temporal o permanente, asalariada o no, tendrá derecho a ejercer un trabajo digno; se reconoce también la igualdad sustantiva en el trabajo y el salario, protección eficaz frente a riesgos de trabajo, incluyendo un ambiente que garantice la seguridad, salud y bienestar. Es importante el reconocimiento del trabajo del hogar y de cuidados, como generadores de bienes y servicios para la producción y reproducción social; la promoción de mecanismos de conciliación entre trabajo y familia, incluyendo la movilidad geográfica voluntaria en razón de la proximidad del centro de trabajo y el domicilio de la persona trabajadora; se salvaguarda el derecho de asociación sindical, a elegir libremente a sus representantes y participar en los contratos colectivos; protección contra todo acto tendiente a menoscabar la libertad sindical, incluyendo la injerencia de empleadores. Se garantiza una justicia laboral honesta, imparcial y profesional, pronta y expedita, pública y gratuita que incluye los servicios de conciliación y mediación. Entre las frustraciones, se debe señalar que no se logró garantizar prestaciones sociales a las personas trabajadoras no asalariadas (prestadoras de servicios por cuenta propia, quienes producen bienes, artesanías, y comerciantes), a pesar de las múltiples gestiones; pero Bertha Luján logró que quedara asentado que tienen derecho a realizar un trabajo digno y a asociarse para defender sus intereses, a recibir capacitación, y las que establezca la legislación en la materia.

En la Constitución se incluyeron instrumentos de planeación a un plazo a futuro de 20 años: el Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México, el Programa General de Ordenamiento Territorial, así como el Programa de Desarrollo Científico Tecnológico y de Innovación, los cuales se elaborarán con participación ciudadana. Las aportaciones de Mayela Delgadillo, del ingeniero Javier Jiménez Espriú y de Lilia Rossbach a este respecto fueron sustantivas.



Inédita fue la participación política de pueblos, barrios originarios y comunidades indígenas, con cuya consulta lograron reconocerse en el texto constitucional sus derechos colectivos e individuales, su herencia y especialmente su derecho a la autodeterminación en un marco constitucional de autonomía. Para los trabajos de esta comisión, el equipo integrado por Jesús Ramírez Cuevas, Consuelo Sánchez, Patricia Ruiz Anchondo, Bruno Bichir, Mardonio Carballo y Aristeo López no paró hasta lograr que los pueblos originarios pudieran adoptar decisiones por sí mismos e instituir prácticas propias para desarrollar facultades económicas, políticas, sociales, educativas, judiciales, culturales, así como el manejo de los recursos naturales y del medio.

Otra novedad de carácter mundial de la nueva Constitución fue la integración de la sociedad civil en el poder Judicial de la Ciudad: el Consejo Judicial Ciudadano estará conformado por once ciudadanos de reconocido prestigio e independencia, con cargo honorario sin remuneración. Fue ejemplar el trabajo de nuestros juristas de Morena: Elvira Daniel, Bernardo Batiz, Jaime Cárdenas y Javier Quijano. La Constitución estableció que dicho Consejo será designado por dos terceras partes del Congreso local en convocatoria pública y tendrá, entre sus atribuciones: designar a los miembros del Consejo de la Judicatura, proponer al jefe de Gobierno una terna de candidatos para ocupar la Fiscalía de la Ciudad, que después debe ser sometido a consideración del Congreso, así como proponer al Congreso las ternas para elegir a las y los fiscales especializados en materia electoral y de combate a la corrupción. Y, por primera vez, el presidente del Tribunal Superior de Justicia no podrá ocupar la presidencia del Consejo de la Judicatura, abonando a la independencia de estos organismos.

Para concluir este apartado sobre los nuevos derechos humanos, es importante señalar que a fin de que los derechos se ejerzan

y no sean letra muerta, que sean un hecho y no una retórica, fue sustantivo garantizar el principio propersona, así como que se haya dotado a la ciudadanía con mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos, incluido el derecho a la reparación integral. Para tal efecto se creará el Sistema Integral de Derechos Humanos, donde se elaborará el Programa de Derechos Humanos integrado por un comité coordinador conformado por representantes de la jefatura de Gobierno, del poder Judicial local y del Congreso de la Ciudad, del Cabildo de la Ciudad, de cuatro representantes de organizaciones de la sociedad civil y tres de instituciones de educación superior. Se incluyeron mecanismos de justiciabilidad y el derecho a la reparación integral.

Artículo 5, inciso A, numeral 6. La Ciudad de México contará con un Sistema Integral de Derechos Humanos, articulado al sistema de planeación de la Ciudad, para garantizar la efectividad de los derechos de todas las personas con base en el Programa de Derechos Humanos y diagnósticos cuya información estadística e indicadores sirvan de base para asegurar la progresividad y no regresividad de estas prerrogativas, a fin de que se superen las causas estructurales y se eliminen las barreras que vulneran la dignidad de las personas.

### **Derechos de las mujeres**

Con base en la trayectoria personal de quien escribe, el tema de los derechos de las mujeres es el que se desarrolla con cierta amplitud en este documento. La Ciudad de México ha sido identificada en las últimas décadas como “la isla de libertades”, el marco legal donde habita una ciudadanía tan cosmopolita como la capitalina es una afirmación de libertad y de solidaridad. La nueva Constitución no podía quedar atrás, se logró construir un marco que reconoce la pluralidad de la sociedad capitalina y los derechos de las mujeres del siglo XXI, de mujeres capaces de crecer intelectual, política, cultural

y profesionalmente, mientras ejercen una sexualidad satisfactoria y una maternidad voluntaria y más feliz.

Entre los principios rectores de los derechos humanos es clave que se haya incluido, en el artículo 4, la perspectiva de género como transversal, condición que muy pocas cartas de derechos contemplan.

Artículo 4, inciso B, numeral 1. En la aplicación transversal de los derechos humanos las autoridades atenderán las perspectivas de género, la no discriminación, la inclusión, la accesibilidad, el interés superior de niñas, niños y adolescentes, el diseño universal, la interculturalidad, la etaria y la sustentabilidad.

Al ser transversal, la perspectiva de género obliga a considerar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en todo el articulado de la Constitución, y no como un tema aislado. Además de asentar esta perspectiva en los artículos introductorios, la igualdad sustantiva fue incluida en múltiples capítulos que ameritaban esa precisión.

En una asamblea constituida por primera vez por la mitad de hombres y la mitad de mujeres, tal como lo mandata el Instituto Nacional Electoral, la paridad de género fue la primera iniciativa que subió a tribuna Kenia López, del PAN. Un tema que afortunadamente se ha convertido en lo “políticamente correcto”, logró aprobarse por unanimidad; constituyentes de todas las fracciones lo aprobaron.

Artículo 11, inciso C. Esta Constitución reconoce la contribución fundamental de las mujeres en el desarrollo de la Ciudad, promueve la igualdad sustantiva y la paridad de género. Las autoridades adoptarán todas las medidas necesarias, temporales, permanentes, para erradicar la discriminación, la desigualdad de género y toda forma de violencia contra las mujeres.

Aunque desde el 2015 la paridad de género es un mandato para todos los órganos legislativos, es un hecho que no ha llegado a cum-

plirse de manera sustantiva; actualmente hay 43% de mujeres diputadas federales y 35% de senadoras, la desigualdad en otros ámbitos no ha estado mandatada y es mayor; tan sólo 17% de mujeres son titulares en las secretarías de Estado, 18% en la Suprema Corte de Justicia; el extremo de desigualdad se da en el ámbito de los municipios, donde sólo hay 9% de mujeres presidentas. Recordamos que históricamente el único gabinete que cumplió con paridad de género fue el nombrado por Andrés Manuel López Obrador cuando gobernó la Ciudad de México, en la administración 2000-2006. Con base en tales antecedentes, se puede apreciar el avance que significa la obligación constitucional de integrar con paridad todos los ámbitos de gobierno de la ciudad, incluyendo las alcaldías y los concejales.

Los principales derechos de las mujeres quedaron contemplados en el artículo 6, titulado “Ciudad de libertades y derechos”, y en el número II, “Ciudad incluyente”. En este capítulo se incluyeron derechos emergentes, tales como la autodeterminación y libre desarrollo de la personalidad, de la familia, los derechos sexuales y reproductivos, así como la libertad de pensamiento.

Artículo 6, inciso A, numeral 1. Derecho a la autodeterminación personal. Toda persona tiene derecho a la autodeterminación y al libre desarrollo de una personalidad.

El proyecto incluía “el derecho a decidir sobre el propio cuerpo”, pero en apoyo al PAN y al PES, el PRI insistió en que “no transitaba” ese lenguaje, así que tuvimos que quedarnos con el derecho a la autodeterminación, a pesar de los intentos por eliminar también este término. Nos quedaba claro que la autodeterminación abre una amplísima gama de libertades, para que mujeres y hombres puedan construir una vida propia y realizar sus sueños sin limitar su creatividad; haciendo un ejercicio de ampliar la interpretación, la libertad sobre el cuerpo podría quedar incluida al hablar de autodeterminación. Por

su parte, el derecho al libre desarrollo de la personalidad, un derecho emergente, permite una gama de libertades y posibilidades a las personas; se trata de un término que confirma la igualdad, y que protege contra la discriminación y la violación de los derechos a niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

El siguiente inciso elevó a nivel constitucional el derecho a una muerte digna, en los términos legislados en la ciudad, la oposición del PAN y del PES eran furibundas, sin embargo, además del PRD y Morena, el Panal y un pequeño grupo de diputados del PRI fueron cabildados por Jesús Ortega, lo cual permitió que pasara la iniciativa con mayoría calificada:

Artículo 6, inciso A, numeral 2. Este derecho humano fundamental deberá posibilitar que todas las personas puedan ejercer plenamente sus capacidades para vivir con dignidad. La vida digna contiene implícitamente el derecho a una muerte digna.

En cuanto al derecho a la integridad, se debe considerar que la Ciudad de México cuenta con un amplio marco normativo que garantiza el acceso a una vida libre de violencia; nuestra labor consistió en elevarlo a rango constitucional y así contribuir a dar mayor certeza a las leyes locales.

Artículo 6, inciso B. Derecho a la integridad. Toda persona tiene derecho a ser respetada en su integridad física y psicológica, así como a una vida libre de violencia.

En algún momento intentamos incluir en este artículo el derecho a decidir sobre el propio cuerpo, término que venía incluido con el derecho a la autodeterminación en el proyecto original constitucional, pero ya nos habían obstruido y volvieron a impedir su inclusión, los de siempre: PRI, PAN, junto con el Verde y el Partido Encuentro Social.

El tema de la violencia de género se ventiló ampliamente por la denuncia de hostigamiento sexual que me hicieran dos de las edecanes que nos atendían, y que afortunadamente tuvo un final exitoso. Ellas se acercaron y me confesaron ser víctimas de hostigamiento sexual por parte de su jefe, el coordinador de eventos en el Senado, después de la inconformidad pública que externé al presidente de la Asamblea por obligarlas a usar un escote pronunciado. Alejandro Encinas dirigió de inmediato un oficio sobre mi inconformidad al Senado, pero mientras recibíamos respuesta las cosas empeoraron, la edecanes fueron amenazadas de perder el empleo por haber denunciado el acoso sexual a una diputada constituyente. Por consejo de mi compañero jurista Javier Quijano, de la bancada de Morena, comprendí que el recurso político y mediático era más viable que una vía jurisdiccional, así que me tocó estar informando en tribuna las amenazas y los riesgos que corrían las compañeras. El 25 de noviembre, Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, denunciemos en tribuna estas amenazas. En esa ocasión aprovechamos para denunciar la violencia política de género ejercida un día antes en el Congreso, a nuestra compañera diputada federal Araceli Damián. Ante las críticas que ella hiciera al titular de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) por el mal manejo de las cifras de pobreza y de esperanza de vida, la reacción del licenciado Luis Enrique Miranda Nava fue la de que tendría que enviarla al psiquiátrico. Así que aprovechamos para retomar, en tribuna, el texto de Elena Poniatowska que explica el grado de violencia que se esconde tras “tildar de loca a una mujer”. Llegamos al cierre del año, y resulta que habían informado a nuestras edecanes que se les terminaría el contrato laboral con el Senado después de las vacaciones de invierno. Una de ellas tenía cerca de 20 años de antigüedad en el puesto y la otra un poco menos, así que me vi obligada nuevamente a explicar en tribuna el riesgo que enfrentaban las compañeras edecanes. Como la prensa cubrió ampliamente el caso y había solicita-

do apoyo para la gestión a la senadora Martha Tagle, así como a algunas de las diputadas constituyentes que eran también senadoras (Gabriela Cuevas y Lisbeth Hernández hablaron con autoridades), antes de la Navidad tuvieron que ceder en el Senado, accedieron a lo que ellas demandaban: mantener su empleo y liberarse del “jefe hostigador”. Final feliz: la edecanes fueron comisionadas a otro departamento en el propio Senado. Así fue que logramos detener un asunto de violencia real, y no solamente reconocer ese derecho en el texto constitucional.

Por otro lado no fue nada fácil, pero sí fundamental, que se reconocieran todas las estructuras familiares sin discriminar alguna, valorando sus tareas de cuidado:

Artículo 6, inciso D. Derechos de las familias. [...] 2. Todas las estructuras, manifestaciones y formas de comunidad familiar son reconocidas en igualdad de derechos, protegidas integralmente por la ley y apoyadas en sus tareas de cuidado.

Este artículo fue impugnado por el presidente del Senado de la República, un par de meses posteriores a la publicación de la Constitución. Casi de manera grotesca, se llegó a argumentar que con este texto había el peligro de “aprobar hasta la poligamia”. Afortunadamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) desechó rápidamente esta despistada impugnación.

Vamos a los derechos sexuales y reproductivos. Es un hecho que la mujer está capacitada para tener un hijo cada año, pero ninguna quisiera someterse a ese determinismo biológico. Aunque para muchas sigue siendo motivo de culpa apasionarse por otras actividades distintas a la maternidad; las tareas de cuidados de bebés e hijos menores, de personas con discapacidad y de ancianos tienen que asumirse como tareas de Estado y no como obligación de las mujeres. A menos que se quiera excluir del desarrollo a la mitad de la población y regresar a la realidad del siglo XIX, la maternidad vo-

luntaria tiene que garantizarse, y la tarea de los cuidados asumirse como responsabilidad de Estado.

Retomando términos de las prioridades del Consenso de Montevideo, firmado por México en agosto de 2013, en la Constitución se definió el artículo que reconoce los derechos sexuales:

Artículo 6, inciso E. Derechos sexuales. Toda persona tiene derecho a la sexualidad; a decidir sobre la misma y con quién compartirla; a ejercerla de forma libre, responsable e informada, sin discriminación, con respeto a la preferencia sexual, la orientación sexual, la identidad de género, la expresión de género, las características sexuales, sin coerción o violencia; así como a la educación en sexualidad y servicios de salud integrales, con información completa, científica, no estereotipada, diversa y laica. Se respetará la autonomía progresiva de niñas, niños y adolescentes.

Aunque prácticamente todos los países de América Latina firmaron el Consenso de Montevideo, es un hecho que sólo la Ciudad de México ha llevado los derechos sexuales a nivel constitucional, tal como quedaron definidos en este instrumento internacional, el único de la Organización de las Naciones Unidas que reconoce y define los derechos sexuales con tal amplitud. Como podemos leer en el texto, no sólo se garantiza la igualdad y no discriminación sexual con las categorías de identidad más emergentes (de género, la expresión de género, las características sexuales) sino el derecho a la educación sexual científica y laica, y a servicios de salud integrales para niñas, niños y adolescentes respetando su autonomía progresiva.

El siguiente artículo reconoce “los derechos reproductivos”, un concepto emanado de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo de 1994, el cual promueve el derecho a decidir de todas y todos, sin ningún grado de discriminación:

Artículo 6, inciso F, numeral I. Derechos reproductivos. Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, voluntaria e informada



tener hijos o no, con quién y el número e intervalo entre éstos, de forma segura, sin coacción ni violencia, así como a recibir servicios integrales para acceder al más alto nivel de salud reproductiva posible y el acceso a información sobre reproducción asistida. Las autoridades adoptarán medidas para prevenir, investigar, sancionar y reparar la esterilización involuntaria o cualquier otro tipo de método anticonceptivo forzado, así como la violencia obstétrica.

El derecho a decidir de manera libre, voluntaria e informada resguarda tácitamente el acceso a la interrupción legal del embarazo (ILE) y a la reproducción asistida, dos derechos clave para el ejercicio de las libertades, para la salud y para el desarrollo de las mujeres.

Para llegar a la aprobación de este artículo, hubo que librar una batalla campal. Afuera del recinto de Xicoténcatl nos encontrábamos todos los días con un compacto grupo de “defensores del derecho a la vida y la familia”, comandado por las diputadas del PAN Cecilia Romero y Margarita Saldaña, así como por Aída Arregui del PES; arengaban a la gente con las consignas “Sí a la vida, no al aborto”, “Por un México sin aborto”. Pero quien realmente nos sorprendió en el pleno y desde la tribuna fue la bancada del PRI, partido que antes no estaba identificado con los valores “provida” y que ahora luchó los cuatro meses por incorporar el “derecho a la vida”. El argumento con el que se logró vetar este derecho en la nueva Constitución fue la experiencia previa de su inclusión en 18 constituciones estatales del país; a nombre de tal “derecho” comenzaron a meter a la cárcel a las mujeres, el perfil de más de 200 mujeres que han sido criminalizadas describe a quienes viven en medios muy precarios y con baja escolaridad, muchas de ellas indígenas, algunas han sido sancionadas más de diez años por abortos espontáneos o producto de una violación. Después de lograr que se rechazara en la Comisión de Derechos, fueron ocho las intervenciones en tribuna para introducir el “derecho a la vida”. Lisbeth Hernández, del PRI; Cecilia Romero, Carlos Gelista y Santiago Creel, del PAN;

Alejandro Bustos, del Verde; y Hugo Éric Flores, del PES, hacían un coro a distancia, que se sumaba a las declaraciones del cardenal Norberto Rivera, quien en aquellos días calificó como un “bodrio” la Constitución que estábamos construyendo. El último intento fue en la penúltima sesión plenaria de la Asamblea Constituyente, el Partido Verde nombró como suplente a Armando Martínez, dirigente de abogados católicos y conocido como el defensor de Norberto Rivera. Mientras el coro de activistas gritaba afuera “No al aborto”, “Sí a la vida”, el abogado argumentaba que la inclusión del derecho a la vida no tenía nada que ver con el aborto y que era inadmisibles vetarlo cuando ya se había incorporado en el texto constituyente el derecho a la vida digna. Compañeras diputadas lo cuestionaron en tribuna y lo pusieron en su lugar: Patricia Ortiz Couturier le preguntó: ¿qué significa la vida para el defensor de Norberto Rivera, acusado por conspiración por pederastia en Estados Unidos?, ¿con qué razones defendió ante la SCJN el caso para exculpar y liberar al sacerdote Carlos Contreras, acusado de violar y asesinar a una estudiante en San Luis Potosí? Otras compañeras del PRD le recriminaron haber sido defensor del encubrimiento del cura pederasta Nicolás Aguilar, violador de más de 100 niños mexicanos. En tribuna yo argumenté que quienes están contra la vida son los fascistas y los fabricantes de armas, los republicanos de los Estados Unidos, los mismos que financian y defienden “el derecho de los no nacidos” en Estados Unidos, aludimos al propio Donald Trump, quien dos días antes declaró ser un “presidente provida” y promulgó la *Gag Rule*, ley que prohíbe el financiamiento internacional a organizaciones defensoras del derecho a decidir de las mujeres. Por el riesgo de llevar a las mujeres de la capital a la cárcel, me vi obligada a expresar que el derecho a la vida se escribiría en esta Constitución “sobre mi cadáver”. Así quedó registrado en el diario de debates. ¡Qué bueno que no pasó!

Gran novedad constitucional es también el derecho al cuidado, es especial porque las tareas de cuidado se han delegado a la familia, especialmente a las mujeres. La argumentación de la iniciativa contó con datos recientes sobre la distribución de tareas entre los sexos. El trabajo dedicado a los cuidados contempla un conjunto de actividades, bienes y servicios necesarios para la gestión, sobrevivencia y mantenimiento cotidiano de las personas, en especial de bebés y niños de 0 a 14 años, a personas con alguna discapacidad, enfermos y adultos mayores con algún grado de dependencia; también hay que pensar en las propias personas que cuidan, que en su mayoría son mujeres. Está documentada una sobrecarga de trabajo y demandas de cuidados no remunerado a las mujeres, cuyo promedio oscila entre 29 horas mujer semanales, y 12 horas hombre (*Encuesta nacional del uso del tiempo*, ENUT/Inegi, 2014).

Trabajo de cuidados (horas por semana)

Horas promedio	Hombres	Mujeres
Global	12	29
A menores de 0 a 5 años	5	13
A menores de 0 a 14 años	11	25
A personas enfermas y con discapacidad	15	27
A mayores de 60 años	15	18

Fuente: *Encuesta nacional sobre uso del tiempo*, ENUT/Inegi, 2014.

Esta crisis se vincula con la sobrecarga de trabajo de cuidados que se suma al trabajo fuera del hogar. La masiva incorporación de las mujeres al mercado laboral –formal e informal– propició que muchas trabajadoras tuvieran que realizar una doble jornada laboral: cuidados y trabajo extra-doméstico; se debe considerar también el aumento de madres solteras que no cuentan con una pareja para

cuidar a sus hijos; la multiplicación de separaciones y divorcios que suele dejar en manos de las madres la crianza de hijos; la persistente tasa de madres adolescentes que no terminan sus estudios ni entran al mercado laboral por cuidar hijos. También tiene que ver con la falta del ejercicio de derechos reproductivos y el abandono parcial de niños no deseados.

Es indispensable que el Estado garantice el derecho al cuidado a fin de impulsar a las y los jóvenes, quienes muchas veces no continúan estudios superiores o no acceden a mejores empleos, justamente, por el tiempo que dedican al cuidado de bebés, niños, ancianos, enfermos y personas con discapacidad. La Constitución estableció el derecho al cuidado y al tiempo libre desde una perspectiva de género: establece que se contará con un sistema público que otorgue a cada persona los elementos para vivir en sociedad a lo largo de toda su vida, y para atender a las personas en situación de dependencia por enfermedad, discapacidad, ciclo vital, especialmente durante la infancia y la vejez y a quienes, de manera no remunerada, están a cargo de su cuidado que, como sabemos, en su mayoría son mujeres.

Artículo 9, inciso B. Derecho a cuidado. Toda persona tiene derecho al cuidado que sustente su vida y le otorgue los elementos materiales y simbólicos para vivir en sociedad a lo largo de toda su vida. Las autoridades establecerán un Sistema de Cuidados que preste servicios públicos universales, accesibles, pertinentes, suficientes y de calidad y desarrolle políticas públicas. El sistema atenderá de manera prioritaria a las personas en situación en dependencia por enfermedad, discapacidad, ciclo vital, especialmente la infancia y la vejez y a quienes, de manera no remunerada, están a cargo de su cuidado.

El Sistema de Cuidados reconoce que las tareas de cuidado son responsabilidad del Estado. Es un hecho que, mientras no se termine con la precariedad e incertidumbre en que vive la mayoría, en

especial quienes comienzan a ser madres o padres, el estancamiento en el desarrollo de las madres jóvenes, así como el abandono y maltrato de personas menores, discapacitadas y dependientes, seguirán siendo parte de la cotidianidad.

En las tareas de cuidado es clave reconocer a la escuela como una institución pública donde además de educar y formar a las nuevas generaciones, se cuida a niñas, niños, adolescentes y jóvenes. Hay una gran necesidad de ampliar los horarios escolares para ajustarlos con los horarios laborales, y así atender dos necesidades: elevar la calidad de la formación estudiantil al contar con tiempo para incluir clases sobre artes, cultura, idiomas, deportes, educación sexual, etcétera; y al mismo tiempo, permitir que las madres y los padres jóvenes puedan continuar estudios superiores, acceder a posiciones de mayor jerarquía y mejor pagadas en el trabajo, al poder atender un horario laboral de tiempo completo mientras sus hijos asisten y son cuidados en la escuela. Así quedó el mandato a las autoridades educativas:

Artículo 8, inciso A, numeral 7. Las autoridades educativas promoverán ampliar paulatinamente las jornadas escolares hasta un máximo de ocho horas con programas artísticos, deportes y de apoyo al aprendizaje.

En atención al principio de igualdad sustantiva, otro de los artículos constitucionales establece que las autoridades impulsarán políticas que liberen tiempo y permitan a las personas alcanzar el bienestar, el derecho a tener tiempo para la convivencia familiar, el esparcimiento, el cuidado personal, el descanso, el disfrute del ocio y a una duración razonable de sus jornadas de trabajo.

Artículo 13, inciso F. Derecho al tiempo libre. En la Ciudad de México, toda persona tiene derecho a tener tiempo para la convivencia, el esparcimiento, el cuidado personal, el descanso, el disfrute del ocio y a una duración razonable de sus jornadas de trabajo.

En atención al principio de igualdad sustantiva, las autoridades impulsarán políticas sociales, económicas y territoriales que liberen tiempo y permitan a las personas alcanzar el bienestar.

Toda vez que está documentado que, en la esfera global, las mujeres suelen tener un menor salario que los hombres en empleos y posiciones similares, el derecho a salario igual por trabajo igual en la Constitución de la Ciudad de México podrá contribuir a superar esta desigualdad:

Artículo 10, inciso B, numeral 4b. Las autoridades de la Ciudad promoverán la igualdad sustantiva en el trabajo y el salario.

Se contemplan también los derechos laborales de trabajadoras/es del hogar y de quienes realizan las tareas de cuidado:

Artículo 10, inciso B, numeral 5d. Protección efectiva de los derechos de las personas trabajadoras del hogar, así como de los cuidadores de enfermos, promoviendo la firma de contratos entre éstas y sus empleadores, el acceso a la seguridad social de estos trabajadores se realizará en los términos y condiciones que establezcan los programas, leyes y demás disposiciones de carácter federal aplicables en la materia.

Es importante que también se reconoce el trabajo del hogar y de cuidados como generadores de bienestar:

Artículo 10, inciso B, numeral 5f. Reconocimiento del trabajo del hogar y de cuidados como generadores de bienes y servicios para la producción y reproducción social.

Se incluyó la promoción de mecanismos de conciliación entre el trabajo extradoméstico y el que exige la familia, así como la necesidad de contar con mejores condiciones de movilidad, en esta ciudad donde se invierte tanto tiempo en llegar al centro de trabajo:

Artículo 10, inciso B, numeral 5g. Promoción de mecanismos de conciliación entre trabajo y familia, incluyendo la movilidad geográfica voluntaria en razón de la proximidad del centro de trabajo y el domicilio del trabajador, con el acuerdo de los patrones o empleadores.

Este tema de la movilidad geográfica próxima al centro laboral fue iniciativa del compañero de Morena y conocido actor Damián Alcázar.

El artículo 11 sobre la Ciudad Incluyente, dio ocasión para reconocer la paridad de género en todos los cargos públicos, y para reconocer la contribución de las mujeres al desarrollo de la ciudad.

Artículo 11. Derechos de las mujeres, inciso C. Esta Constitución reconoce la contribución fundamental de las mujeres en el desarrollo de la Ciudad, promueve la igualdad sustantiva y la paridad de género. Las autoridades adoptarán todas las medidas necesarias, temporales y permanentes, para erradicar la discriminación, desigualdad de género y toda forma de violencia contra las mujeres. Inciso F. Derechos de personas mayores. Las personas adultas mayores tienen los derechos reconocidos en esta Constitución, que comprenden, entre otros, a la identidad, a servicios de salud especializados y cuidados paliativos, así como a una pensión económica no contributiva a partir de la edad que determine la ley. Tomando en cuenta las necesidades específicas de mujeres y hombres.

Por otro lado, después de acaloradas discusiones, se aprobó el texto final del siguiente artículo que abre toda una amplia gama de posibilidades de unión civil, sin discriminar ninguna.

Inciso H. Derechos de las personas LGBTTTTI.

1. Esta Constitución reconoce y protege los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, travesti, transexuales e intersexuales, para tener una vida libre de violencia y discriminación.
2. Se reconoce en igualdad de derechos a las familias formadas por parejas de personas LGBTTTTI, con o sin hijas e hijos, que estén bajo la figura de matrimonio civil, concubinatio o alguna otra unión civil.

Finalmente, hay que subrayar la laicidad que confirma la nueva Constitución. Desde el preámbulo se afirma que:

La Ciudad pertenece a sus habitantes. Se concibe como un espacio civilizatorio, ciudadano, laico y habitable para el ejercicio pleno de sus posibilidades, el disfrute equitativo de sus bienes y la búsqueda de la felicidad.

El primer artículo de las Disposiciones Generales establece que:

La Ciudad adopta para su gobierno la forma republicana, democrática, representativa, laica y popular, bajo un sistema de división de poderes, pluralismo político y participación social.

El numeral 3 del artículo 8 señala:

Las autoridades educativas de la Ciudad de México impartirán educación en todos los niveles y modalidades, en los términos y las condiciones previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes de la materia. Toda la educación pública será gratuita, laica, inclusiva, intercultural, pertinente y de calidad.

## Conclusiones

La Constitución de la Ciudad de México expresa, básicamente, las demandas y posiciones de la izquierda. Por la conexión con la ciudadanía progresista de muchos de quienes la escribimos, especialmente en quienes conformamos la bancada de Morena. Hay lazos estrechos con las distintas capas sociales que integran esta ciudad, nos acompañaron líderes de pueblos originarios, indígenas e inmigrantes, trabajadores manuales e intelectuales, líderes comunitarios en temas de vivienda, agua, uso del suelo, basura, animales, ecología, derechos de las mujeres.



En este trabajo hemos enumerado algunos de los logros más vinculados con los derechos de las mujeres y los derechos sexuales. Las novedades señaladas contemplan un conjunto de derechos económicos y sociales emergentes, y buscan fortalecer el sistema de justicia, a las alcaldías y a la participación ciudadana, muy especialmente en los mecanismos de participación y en las medidas para la exigibilidad de los derechos, a fin de que no queden sólo como sueños aspiracionales.

La madurez política mostrada por Bernardo Bátiz, nuestro coordinador parlamentario, así como por Clara Brugada, Bertha Luján y Patricia Ruiz Anchondo, además de 18 constituyentes de Morena y algunos diputados externos e independientes de otros grupos parlamentarios, contribuyó para contar hoy con un texto que es un verdadero triunfo para las izquierdas del país y del mundo. Rompimos la forma de hacer política legislativa, sin negociaciones “en lo oscuro”, los acuerdos con otras fracciones se hicieron frente a las cámaras y en parlamento abierto, nos negamos a hacer intercambios “dando y dando” de nuestros irreductibles: Morena se retiraría si el texto no contemplaba el derecho al mínimo vital o en caso de que el derecho al agua potable no se garantizara diariamente y sin fines de lucro; o por el contrario, el derecho a la vida y la criminalización de mujeres no pasa y no debe pasar; la Constitución debe garantizar la exigibilidad de los derechos.

La nueva Constitución de la Ciudad superó las posiciones de la extrema izquierda, al valorar la acción política como debate de las ideas, al colocar lo colectivo por encima del individualismo, y al comprender que la democracia debe romper con las formas de la actual clase política, pero no puede prescindir de los partidos.

El noble ejercicio constitucional obligó a aclarar posiciones partidarias. El papel de Morena en la Asamblea Constituyente fue crítico, pero sobre todo constructivo. Como señaló Bernardo Bátiz,

coordinador de nuestra fracción, la presencia de los designados fue un muro que impidió lograr una mejor Constitución. No era de esperarse la defensa a la vida por parte del PRI ni su voto contra los derechos LGBTTTI, lo cual pareciera sacar a luz el pacto que actualmente sigue alineando del lado derecho a diferentes fracciones. Además del PAN, siempre situado de este lado del espectro, en todo momento el PRI, el Partido Verde y el PES votaron contra los derechos sexuales y reproductivos, aun contradiciendo recientes iniciativas presidenciales, como la que presentó meses antes Enrique Peña Nieto para elevar a rango constitucional el matrimonio igualitario. El Panal mantuvo posiciones progresistas en cuanto a los derechos sexuales y reproductivos, pero no en cuanto a los intentos privatizadores y más encaminados a la ciudad neoliberal, en los cuales siempre se alineó con el PRI y el PAN. Por eso es de celebrar que, pese a esta alineación, hayamos logrado una Constitución que trata de detener los postulados neoliberales.

Con excepción del PES, lo que caracterizó los debates en relación con la laicidad es que se recurría a un lenguaje judicial para impulsar valores católicos, como en México la laicidad es lo políticamente correcto, se evitaban alusiones religiosas: una verdadera judicialización de valores religiosos. Los múltiples intentos por parte del PAN, del PRI, del PES y del Partido Verde fueron fallidos, y no lograron eliminar derechos que contradicen valores confesionales: el derecho a la autodeterminación, a la muerte digna, a decidir de manera voluntaria a tener o no hijos, al matrimonio entre personas del mismo sexo. El apoyo de los independientes, del PRD y del MC hizo posible una Constitución digna de una Ciudad tan progresista como la de México. Donde 20 años de gobiernos de izquierda han sido producto de una ciudadanía cosmopolita que de múltiples maneras quedó representada en la Asamblea Constituyente.

El aterrizaje de todos los nuevos derechos y de la nueva arquitectura institucional que propone la Constitución de la Ciudad de

México requiere del desarrollo de un conjunto de leyes secundarias, así como del diseño de políticas y programas que hagan realidad el marco logrado. Pero, principalmente, necesitamos cambiar el perfil de los políticos actuales, elegir a dirigentes que gobiernen con un compromiso que lleve al ejercicio de los derechos humanos, con sentido de honestidad y de justicia, dos perfiles extremadamente ausentes en los actuales gobernantes.

Hoy, la Constitución de nuestra ciudad está en manos de los ministros, toda vez que el Senado, la Procuraduría General de la República y la misma Presidencia presentaron acciones de inconstitucionalidad para que la SCJN invalide diversos aspectos. Nos atacan por querer forjar una nueva cultura política que reconozca la pluralidad y el sentido de vanguardia de la sociedad capitalina, por escribir un marco legal que permita cambiar las formas autoritarias de gobierno, por ciudadanizar un poder Judicial que sólo ha reproducido la injusticia, por pretender enfrentar con seriedad la corrupción, y por querer ampliar y hacer exigibles los derechos humanos. “Al supremo poder conservador no le gusta nada la Constitución de la Ciudad”, afirmaba un desplegado de Morena. Las instituciones de la federación no quieren la ampliación de derechos humanos ni reconocer la personalidad jurídica de individuos y comunidades locales en la Constitución de la Ciudad de México; se trata de una embestida retrógrada para negar los derechos de las mujeres y desconocer los logros del feminismo y del movimiento LGTBTTTI, un ataque que busca reducir a “programas de planificación familiar” los emergentes derechos sexuales y reproductivos.

Esperamos que la SCJN confirme el texto logrado y reconozca la capacidad que tenemos las y los capitalinos de definir nuestros derechos y de construir nuestra propia historia.



# Derechos indígenas en la Constitución Política de la Ciudad de México

*Jesús Ramírez Cuevas*

En tanto que dure el mundo, no  
acabará, no perecerá la fama, la  
gloria de México Tenochtitlán.

*Constitución de la Ciudad de México*  
Preámbulo

Las raíces antiguas de la Ciudad de México florecen y se funden en la vida cosmopolita de sus habitantes. Aunque los primeros asentamientos humanos en el Valle de México provienen de hace más de tres mil años, la ciudad se fundó hace ocho siglos. Desde entonces ha sido un espacio labrado por muchas influencias: desde los primeros pueblos precolombinos a orillas del lago; la hegemonía nahua y el nacimiento de la gran Tenochtitlán; la influencia de las culturas de Mesoamérica; hasta la llegada de los españoles, la resistencia indígena, las batallas culturales y el sincretismo que dieron origen a la cultura novohispana; y luego, la vida urbana en la capital del México independiente, heredera del centralismo político y cultural, a pesar de su dependencia de los pueblos que la rodean.

En el siglo XX la ciudad vive el entrecruzamiento de la tradición y la modernidad, de la mezcla de personas, historias y culturas diversas que han enriquecido su existencia. A sus habitantes originarios, herederos de culturas indígenas, europeas y de un mestizaje

reconvertido en cultura nacional, se suman en las décadas venideras nuevas migraciones que la enriquecen: libaneses, árabes, judíos, europeos, asiáticos, africanos, latinoamericanos, etcétera. A ello se suman indígenas y campesinos de otras regiones del país que han emigrado constantemente hacia la capital.

En el tiempo, las culturas originarias y las que arribaron desde todas las geografías del mundo, han dejado su huella en calles, edificios, parques y se reproducen en la vida cotidiana de la ciudad. Lo que concebimos como una ciudad es una mezcla y convivencia de diferentes comunidades culturales y visiones del mundo. Aunque esa riqueza se ve rasgada por las tensiones y el abismo que abre la desigualdad social en que han vivido la mayoría de sus habitantes –con la consecuente pobreza e inseguridad–, particularmente los pueblos originarios que a lo largo de la historia han sido marginados y despojados. Del conflicto entre la abundancia de una minoría y la precariedad de la mayoría han surgido distintas ciudades que conviven en el mismo espacio. Cada clase social, sin importar el origen étnico o cultural, vive la ciudad de acuerdo con sus posibilidades económicas y adquisitivas y con sus raíces culturales y comunitarias.

La ciudad también está marcada por las tensiones entre las clases subalternas y el poder político y económico. Su fisonomía resulta de esa correlación de fuerzas entre comunidades, pueblos y movimientos sociales que se enfrentan a las autoridades y a los intereses políticos y económicos en turno. El mismo “desorden” urbano (el ordenamiento territorial) es producto de ese proceso (la tensión entre la fuerza de los movimientos sociales y el poder, fortalecido por la corrupción y la impunidad).

La particularidad histórica de la ciudad se manifiesta en que la mayor parte de su territorio aún es propiedad colectiva y reserva natural. Esta circunstancia es resultado de la historia de lucha de

pueblos indígenas y campesinos, así como de los movimientos urbanos que han configurado la ciudad y sus espacios.

La realidad de un mundo urbano –moderno y global– y otro rural –con resonancias milenarias y campesinas– que se tocan y combinan, ha convertido a la Ciudad de México en un espacio excepcional; en un mosaico de pueblos, barrios, colonias, unidades habitacionales y fraccionamientos residenciales. Hay zonas de lujo rodeadas de pobreza y “ciudades perdidas”. La desigualdad extrema dividida por un muro.

Hacia el norte, oriente y poniente, la mancha urbana se extiende hacia los municipios metropolitanos del Estado de México; hacia el sur y sur poniente se extienden hacia las montañas, el campo, bosques y lagos, amenazados por una urbanización galopante.

La Ciudad de México es centro político, económico, social y cultural del país. Es memoria colectiva donde aún viven valores, tradiciones y creencias de los pueblos. Es evolución y desarrollo de las luchas sociales y las conquistas de derechos. La ciudad es su gente y las formas de apropiarse de la misma; también es su derecho a una vida digna y en paz. Gente que vive, transita, trabaja, estudia, convive y construye vínculos de identidad y pertenencia a un territorio y a una comunidad.

El derecho a la ciudad es construir una ciudad sustentable para todos, con el esfuerzo de todos. Es democracia y participación, planeación y acción ciudadana para contar con condiciones materiales de bienestar de las familias y comunidades.

Las relaciones sociales y culturales en la ciudad confrontan diversos proyectos y visiones del país y de la ciudad que se quiere. Es la disputa de lo social y público frente al interés privado, por el uso de los recursos, los bienes, los espacios públicos y los modelos urbanos para la ciudad.

La ciudad de los palacios y de la aristocracia porfirista se transforma en el siglo XX en una ciudad moderna, industrial, pero tam-

bién desigual; en el siglo XXI la mancha urbana se extiende hasta los cerros, habitados por multitudes de pobres desarraigados del campo; el hacinamiento vehicular paraliza o detiene el ritmo de sus arterias; el caos vial, habitacional y ambiental, acelera el deterioro y pone en riesgo la sustentabilidad de la ciudad.

Este es el contexto en el que trabajó la Asamblea Constituyente que aprobó la Primera Constitución Política de la Ciudad de México. Su primera tarea fue reconocer esta historia, la pluralidad y diversidad cultural, así como la complejidad de los problemas de la urbe y la dificultad de establecer derechos e instituciones pensando en el largo plazo y en una sociedad del siglo XXI. La base desde un inicio, el principio rector de esta Constitución es la dignidad de las personas y el respeto irrestricto a los derechos humanos. De ello deriva todo lo demás.

En el primer artículo (fracción segunda) se afirma que

En la Ciudad la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, quien la ejerce por conducto de sus poderes públicos y las figuras de democracia directa y participativa, a fin de preservar, ampliar, proteger y garantizar los derechos humanos y el desarrollo integral y progresivo de la sociedad. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.

La pluralidad originaria de su composición quedó reconocida en el Preámbulo de la Constitución:

[La Ciudad de México] Honra su legado y rinde homenaje a todas las comunidades y periodos históricos que le antecedieron, asume un compromiso perdurable con la dignidad y la igualdad de sus pobladores. Ciudad intercultural y hospitalaria. Reconoce la herencia de las grandes migraciones, el arribo cotidiano de las poblaciones vecinas y la llegada permanente de personas de la nación entera y de todos los continentes.



Esta composición pluricultural de la Ciudad es reconocida en el artículo 2 de la Constitución (“De la naturaleza intercultural”, fracción primera):

La Ciudad de México es intercultural, tiene una composición pluri-lingüe, pluriétnica y pluricultural sustentada en sus habitantes; sus pueblos y barrios originarios históricamente asentados en su territorio y en sus comunidades indígenas residentes. Se funda en la diversidad de sus tradiciones y expresiones sociales y culturales.

Al mismo tiempo, reconoce el aporte de la migración nacional e internacional (fracción segunda). La interculturalidad obliga a una relación de iguales entre distintas culturas, a un diálogo, en particular con las culturas originarias.

### **El poder y la interculturalidad: los derechos indígenas**

Siendo en su origen una ciudad indígena y en la actualidad una urbe cosmopolita con fuerte presencia de las culturas originarias del pasado y del presente, los temas de la pluriculturalidad y la interculturalidad en la Ciudad de México se plantearon desde el primer día de la Asamblea Constituyente. El diputado Mardonio Carballo ante el pleno, en su lengua materna –el náhuatl–, habló de la necesidad de reconocer y respetar la diversidad cultural y los derechos de los indígenas de la Ciudad en la nueva Constitución.

Algo que distingue a la Constitución de la Ciudad de México es que el reconocimiento de los derechos indígenas y, por tanto, su naturaleza y su alcance, quedó establecido en el capítulo referido al poder público y no dentro del conjunto de derechos humanos y libertades individuales. De hecho, el reconocimiento de la libre determinación y las facultades que de ello derivan, trastocan profundamente el ejercicio del poder en la ciudad y abre caminos hacia

una democracia comunitaria y participativa. Esto dependerá de la reconstitución de los pueblos indígenas.

Es importante destacar que los artículos que se refieren a los derechos indígenas, quedaron integrados dentro del título “De la distribución del poder”, en el capítulo “Ciudad Pluricultural”. Es decir, en la Ciudad de México los derechos políticos y culturales indígenas, como la autodeterminación y la autonomía, forman parte del poder de la ciudad. Este reconocimiento representa una revolución jurídica y democrática en sí misma, pero se vuelve innovadora si se parte de la interculturalidad entre poderes comunitarios, alcaldías y gobierno central.

La idea de los derechos indígenas, derivados de la pluriculturalidad establecida en la Constitución, va más allá de visiones estrictamente multiculturalistas y del derecho positivo. En primer lugar, los derechos indígenas son reconocidos como derechos colectivos (sin menoscabo de los derechos de los indígenas como individuos y ciudadanos): “Los sujetos de los derechos de los pueblos indígenas son los pueblos y barrios originarios históricamente asentados en sus territorios y las comunidades indígenas residentes” (artículo 57).

En segundo lugar, los pueblos, barrios y comunidades indígenas residentes son reconocidos como “sujetos colectivos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio”. Poderes colectivos con facultades y competencias, frente a los cuales las autoridades han de llevar a cabo un diálogo intercultural, entre iguales. Esto es importante porque la reforma constitucional federal de 2001 negó a las comunidades indígenas este carácter de entidad de derecho público (apenas se les reconoce sujetos de interés público). Se reconoce un pluralismo jurídico que lleva a un pluralismo de poderes sociales y políticos.

El reconocimiento pleno de los derechos indígenas, individuales y colectivos, de los pueblos y barrios originarios y de las comunidades indígenas residentes, fue uno de los aciertos más importantes de la

Constitución Política de la Ciudad de México, pues representa uno de los avances culturales y políticos más relevantes de nuestro tiempo.

El México profundo emergió en pleno siglo XXI, en esta metrópoli antigua y moderna a la vez, y le dio una dimensión universal a la Constitución Política de la Ciudad de México, que ya es referente internacional por sus avances en materia indígena.

La aprobación de los artículos sobre derechos indígenas se logró no sin antes librar algunas batallas culturales, legislativas y políticas, que son significativas para la historia reciente del país, a pesar de no haber tenido resonancia en la opinión pública.

Estos son algunos apuntes y notas sobre el proceso legislativo de la Asamblea Constituyente que llevó al reconocimiento de los derechos indígenas en la Constitución Política de la Ciudad de México.

### **La Constitución es un logro de la resistencia de sus habitantes**

Los destinos de la ciudad se han definido en una historia en la que se confrontan las tendencias autoritarias de las élites y las rebeliones plebeyas de sus habitantes.

En diversos momentos, sus habitantes han actuado en lo individual y en lo colectivo en defensa de la ciudad y en favor de los intereses de la mayoría. En sus calles y plazas se han librado importantes batallas por las libertades, los derechos humanos, la democracia y por la reconstrucción de la misma ciudad tras los sismos de 1985 (como los de 2017).

En la ciudad existe una larga tradición de movimientos sociales, culturales, justicieros, solidarios y creativos. Hay también resistencias cotidianas de vecinos, barrios y pueblos que defienden sus derechos, comunidades, territorios, aguas, bosques y montañas. Grandes movimientos sociales urbanos han construido partes de la ciudad. También están las batallas culturales y la disputa por la me-

moria y la interpretación de la historia y del origen y la solución de los grandes problemas nacionales.

“Esta Constitución es posible merced a la organización cívica y autónoma de sus pobladores y la resistencia histórica contra la opresión. Es la culminación de una transición política de inspiración plural y democrática”, se afirma en el Preámbulo, un párrafo que fue intensamente discutido en el pleno de la Asamblea antes de su aprobación.

Estas tendencias sociales y la denodada persistencia de sus ciudadanos han labrado la ciudad y configurado su caos, su carácter multitudinario, festivo y de vocación democrática.

La posibilidad de alcanzar una Constitución libertaria, de avanzada social y cultural, que estuviera a la altura de los ciudadanos del siglo XXI, se enfrentó con la realidad de una tradición política autoritaria, un sistema político cuyas fuerzas se han inclinado por concentrar el poder y la riqueza, por el centralismo, la opacidad y la corrupción, exacerbados por un neoliberalismo que mercantiliza todo, subordina a los políticos para proteger sus negocios y busca poner el interés privado sobre el interés público y el derecho individual sobre el derecho público.

Desde su integración, la Asamblea Constituyente vivió las tensiones entre esa herencia y las visiones críticas de la sociedad que empujan a la democratización y la transparencia.

En una entidad donde la población está más politizada y la mayoría simpatiza y vota por la izquierda, los partidos de la derecha mexicana –Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido Nueva Alianza (Panal), Movimiento Ciudadano (MC), Partido Encuentro Social (PES), ayudados por el Partido de la Revolución Democrática (PRD)– se aseguraron una mayoría artificial en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Desde que aprobaron ellos mismos en el Congreso de la Unión la reforma al artículo 122 de la

Constitución federal, que estableció que, de 100 diputados constituyentes, sólo 60 fueran elegidos por voto universal (a través de listas de partidos y candidatos independientes) y los otros 40 fueran nombrados por la Cámara de Diputados, de Senadores, el jefe de Gobierno y por el presidente de la República.

Este mal de origen fue el candado que establecieron los partidos del régimen para impedir cambios de fondo. A pesar de ello, en el caso de los derechos indígenas se logró construir un consenso que terminó en una sorprendente aprobación por unanimidad. Se debe reconocer que en la Asamblea Constituyente hubo sensibilidad entre los legisladores, aunque antes hubo que vencer las resistencias.

Los pueblos y comuneros de Milpa Alta, Ajusco, San Nicolás Totolapan, entre otros, impugnaron jurídicamente la reforma del artículo 122 constitucional y la convocatoria a la Asamblea Constituyente, alegando que no habían sido consultados los pueblos originarios de la Ciudad de México como lo mandata el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Los representantes indígenas demandaron anular la Constituyente y después impugnaron la Constitución. A los pueblos les asistía la razón y el derecho, pero otro sería el derrotero que tomarían los derechos indígenas plasmados en la Constitución.

### **Intento por desaparecer la Comisión de Pueblos, Barrios y Comunidades Indígenas**

Desde el principio de los trabajos de la Constituyente se expresaron algunos prejuicios culturales y raciales, como la vieja idea indigenista de integrar a las culturas originarias a una modernidad en crisis, renunciando a su identidad; o que sus visiones religiosas se hallan en un pasado superado por el cristianismo y que sus tradiciones ya no caben en la sociedad actual ni la misma forma de propiedad co-

lectiva de la tierra. Estas opiniones influenciadas por un colonialismo inconsciente siguen muy arraigadas en la sociedad y entre los legisladores más conservadores de todos los partidos.

No fue fácil que los constituyentes aceptaran legislar los derechos indígenas reconocidos en el proyecto de Constitución de la Ciudad de México, sobre todo de la libre determinación. Desde el principio, en la mesa de acuerdos de la Asamblea se planteó la desaparición de la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y de las Comunidades Indígenas pasando sus temas a la Comisión de Carta de Derechos. Incluso en la primera sesión de la Comisión de Pueblos, el representante del PAN propuso disolver la Comisión, eliminar de la Constitución el capítulo de derechos indígenas para incluirlo como parte de la Carta de derechos. Tras una intensa discusión, los integrantes de la comisión de todos los partidos se convencieron de la importancia de la Comisión y de que la naturaleza de los derechos indígenas colectivos es distinta a las libertades y garantías individuales, aunque las comprenda y que están definidos dentro de la autodeterminación y ejercidos mediante la autonomía.

Finalmente se aceptó que los derechos ancestrales de los pueblos originarios hoy son derechos humanos modernos, que forman parte del derecho internacional y que es obligación de los Estados integrarlos a sus Constituciones locales y nacionales.

Sin embargo, una vez instalada la Comisión, sufrió el desdén de la mayoría de los partidos, ya que se menospreció desde el principio la importancia y trascendencia del tema. Apenas se completó el número mínimo de integrantes para funcionar. En los pasillos hasta se auguraba que sería la parte de la Constitución que no sería aprobada por las diferencias que había sobre la definición y los alcances de la autonomía y el escaso interés de la mayoría de los legisladores.

Una vez definidos los tiempos en la Comisión, se decidió el proceso para la recepción de propuestas de los constituyentes y de la sociedad. Después vendría la discusión sobre la consulta a los pue-

blos y barrios originarios y las comunidades indígenas residentes. Primero hubo un rechazo “natural” de la mayoría de los diputados constituyentes, por principio, a que se consultara la Constitución, toda o una parte de ella, porque alegaban –sobre todo los representantes del PRI y del PAN–, se vulneraba su soberanía, el mandato y la capacidad para redactar y aprobar la Constitución.

Advertidos por especialistas internacionales, como el doctor Víctor Toledo, que era obligado consultar a los indígenas de la ciudad sobre sus derechos que serían plasmados en la Constitución. Pero la mayoría de los constituyentes pensaba que la consulta era un mero trámite, que con audiencias y foros públicos se cumplía con el requisito que obligan a cumplir el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas, así como la propia jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

Vino entonces un largo debate sobre la consulta indígena que duró días y semanas. Primero había que definir el tipo de consulta, qué población debería ser consultada y sobre qué sería consultada (si sólo el Proyecto, propuestas de redacción o los artículos redactados y aprobados por la Comisión).

Después de revisar los principios y características descritas por la legislación internacional y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se concluyó que la consulta debería haberse hecho desde el proyecto de Constitución.

No obstante, no existe un protocolo oficial nacional, sólo los criterios que marca la legislación internacional y lo establecido por la Corte. A partir de ello se elaboró un protocolo para llevar a cabo una consulta directa del dictamen que aprobara la Comisión cumpliendo los estándares internacionales.

Esa fue una decisión acertada porque la consulta indígena era una obligación de la Asamblea Constituyente y se llevó a cabo de acuerdo con esos estándares. A pesar de las resistencias, quedó claro

que si no se procedía de esa forma se corría el riesgo de que toda la Constitución fuera invalidada por la falta de una consulta adecuada y culturalmente pertinente, argumento que acabó por convencer a los más escépticos de aceptar que se consultara una parte de la Constitución, algo que no tenía precedentes.

La SCJN confirmó que teníamos razón quienes defendimos esta tesis, desde el Partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena), de realizar una consulta amplia y directa a los pueblos, barrios y comunidades indígenas residentes.

En el juicio de inconstitucionalidad que presentó la Procuraduría General de la República contra la Constitución, uno de sus primeros argumentos para invalidarla fue que no se había consultado a los pueblos indígenas de la Ciudad de México. En su resolución al respecto, la Corte razonó que sí era obligatoria la consulta para la Constituyente y avaló el trabajo que hizo la Comisión. Así, la consulta indígena blindó a la Constitución de una declaración de invalidez.

### **La Ciudad y la resistencia indígena**

Tenochtitlán fue fundada en 1325 y desde entonces el territorio de la Cuenca del Valle de México y sus habitantes han sufrido múltiples transformaciones. A pesar de las políticas de exterminio, han sobrevivido los pueblos originarios y campesinos que son propietarios de la mayor parte del territorio rural del antiguo Distrito Federal, hoy llamado Ciudad de México.

La ciudad también es una urbe indígena, colmada de lenguas y culturas ancestrales. Se hablan las 65 lenguas indígenas originarias que suenan y se escuchan en todo el territorio nacional. Oficialmente, en la Ciudad de México hay 784 mil indígenas, 8% de su población, pero se sabe que son más, se calcula que son al menos el doble.



Así, en el debate sobre los derechos indígenas en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, pesaron la deuda histórica de la ciudad y de la Nación con los pueblos originarios y el recuerdo de la “traición” del Congreso de la Unión –en la reforma constitucional de 2001– a los Acuerdos de San Andrés, suscritos entre el gobierno de Ernesto Zedillo y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), levantado en armas contra la injusticia histórica y por los derechos de los pueblos indígenas.

En la Asamblea Constituyente, que sesionó del 15 de septiembre de 2016 al 31 de enero de 2017, se vencieron resistencias culturales y políticas, prejuicios sociales, raciales y de clase. A tal grado, que se aprobaron por unanimidad los artículos que contienen los derechos individuales y colectivos de los pueblos y barrios originarios y de las comunidades indígenas residentes, reconocidos como entidades de derecho público.

Los derechos indígenas, establecidos en los artículos 57, 58 y 59, le dieron una dimensión internacional a la Constitución Política de la Ciudad de México.

Este avance histórico es resultado de la lucha de los pueblos indígenas por el reconocimiento y respeto a sus derechos, territorios y culturas. No se hubiera alcanzado este logro sin las rebeliones centenarias, las resistencias cotidianas, el levantamiento indígena en Chiapas de 1994, las luchas actuales en defensa del territorio y de su autonomía que llevan a cabo yaquis, nahuas, totonacos, huicholes, zoques, tzeltales, tzotziles, huaves, zapotecas, mixes, chinantecos, mayas, tojolabales, otomíes, huastecos, rarámuris, mazahuas y demás pueblos originarios que habitan la Ciudad de México y el país. Los pueblos en la capital se han mantenido a pesar de la mancha urbana voraz.

## Ciudad pluricultural

Por otro lado, no fue casual que los derechos de indígenas quedaran plasmados en la Constitución en el Título Quinto “De la Distribución del poder” y no en el Título de “Carta de Derechos”. El reconocimiento de un poder colectivo derivado del derecho a la autodeterminación y a la autonomía. Se trata de una verdadera revolución cultural y política de trascendencia histórica. Estos derechos colectivos sientan las bases para la reconstitución de los pueblos y barrios originarios y transformarán su relación con autoridades, instituciones y con el resto de la población.

Es una Constitución innovadora porque además visibiliza por primera vez a las comunidades indígenas migrantes y se les reconoce existencia jurídica y derechos colectivos. Pero la realidad compleja de tejido social mixto, obliga a un permanente diálogo intercultural entre comunidades indígenas, autoridades y población no indígena. Esa interculturalidad parte del pluralismo jurídico y del derecho consuetudinario de los pueblos y barrios originarios. En esa pluralidad se incluyen conceptos y relaciones sociales y culturales no occidentales, basados en valores comunitarios.

De esta forma, la distribución de poder público de la Ciudad de México será modificada no sólo por los derechos derivados del ejercicio de la libre determinación sino sobre todo por el derecho a la consulta. Así, con la consulta, los pueblos indígenas logran una igualdad de poder frente al gobierno y los otros poderes del Estado. La consulta se convierte en el ejercicio de un poder colectivo que hace contrapeso a los otros poderes y sienta las bases de un diálogo entre poderes y entre ciudadanos y colectividades originarias.

Los pueblos y barrios originarios, así como las comunidades indígenas residentes, al ser reconocidas como “entidades de derecho público” y ejercer la autonomía y sus derechos políticos, sociales,

económicos y culturales, modifican por ese solo hecho el ejercicio y la distribución del poder en la Ciudad de México.

La mayor repercusión internacional de la Constitución se debe precisamente a este reconocimiento. Quizá esto en México no se ha acuilatado en toda su plenitud, pero en el exterior se ha advertido su importancia. Así lo dejó en claro el 8 de noviembre de 2016 Victoria Tauli-Corpuz, relatora especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, quien declaró que la Constitución Política de la Ciudad de México, en materia de derechos indígenas “es un modelo” para el mundo y “algo sin precedente”.

La relatora de la ONU señaló:

La Ciudad de México le da el ejemplo a otras ciudades del mundo que están en situaciones similares. Quiero felicitar a la Ciudad de México por haber hecho un trabajo así, porque es un modelo para que otras ciudades lo repliquen y por eso tenemos que celebrar y hablar de esto, porque es algo sin precedente, es algo que deberíamos tratar de seguir de la mejor manera posible.

Esta declaración confirma la visión de que la Constitución Política de la Ciudad de México es la más avanzada del mundo en materia de derechos indígenas.

### **La primera Constitución que se consulta con los pueblos indígenas**

La Constitución Política de la Ciudad de México también destaca porque se abrió a la participación ciudadana y consultó a los pueblos y barrios originarios y las comunidades indígenas residentes. Es la primera vez en la historia que una Constitución se consulta de manera directa con los pueblos indígenas. La consulta de la Asamblea Constituyente fue, en los hechos, una autoconsulta que, en la

medida de lo posible, se hizo tomando como base los estándares internacionales. A pesar del poco tiempo que había para llevar a cabo el ejercicio inédito (menos de dos meses), se logró hacer una consulta previa, libre, informada y adecuada a las formas de decisión de los pueblos. Al mismo tiempo, se amplía el concepto de soberanía popular al incluir el derecho de los pueblos y barrios originarios y de comunidades a participar en las decisiones legislativas y de gobierno que les afectan, mediante la consulta.

Este derecho obliga a desarrollar un diálogo intercultural de los pueblos, barrios y comunidades indígenas con autoridades, instituciones y el resto de la población. En los hechos, la consulta se convierte en un diálogo de poderes, es una decisión compartida. Esto significa un avance democrático para toda la sociedad porque representa un paso adelante en la idea de que, en democracia, el gobierno consulta y pueblos y ciudadanos deciden.

La Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes puso a consulta el dictamen que aprobó. En el proceso se involucró a los 147 pueblos y 90 barrios originarios y más de 60 comunidades indígenas registrados en la Ciudad de México (aunque se carece de un padrón oficial). Al final se llevaron a cabo 937 asambleas en las que participaron más de 17 mil personas, que firmaron las actas. El 95% de las asambleas aprobó el dictamen y muchas hicieron propuestas para ser incluidas al dictamen final.

El derecho a la participación y a la Consulta quedaron planteados en el artículo 59 de la Constitución Política de la Ciudad de México. Se volvió obligatorio respetar el derecho de consulta de los pueblos o se declarará nula la decisión administrativa o legislativa que se haga sin esa consulta, adecuada y culturalmente pertinente.

La Constitución Política de la Ciudad de México en materia de consulta es más avanzada que el Convenio 169 de la OIT, porque se salvaguardan los derechos de los indígenas, quienes serán consultados por medidas administrativas o legislativas que puedan afectarles.

El 169 sólo menciona que la consulta debe hacerse por aquello que les afecte directamente y en la Constitución se amplía ese derecho.

Con la resolución de la SCJN quedó protegido el capítulo sobre derechos indígenas y se crea el precedente de que de ahora en adelante todas reformas a las constituciones locales y federal deberán ser consultadas con los pueblos indígenas. Esto tiene repercusión internacional. Es resultado de la resolución de la SCJN del 14 de agosto de 2017, que validó por unanimidad el proceso de consulta indígena realizado en el marco de la Constitución Política de la Ciudad de México, que había sido cuestionado por la Procuraduría General de la República mediante una acción de inconstitucionalidad presentada el 7 de marzo de ese año.

Al respecto, hay dos puntos a destacar: la SCJN reconoce la obligación de la Asamblea Constituyente a consultar a los pueblos y comunidades indígenas de la Ciudad de México y puntualiza que la consulta indígena que realizó la Asamblea Constituyente cumplió con las exigencias de la Constitución federal y con los estándares señalados en los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

El ministro José Ramón Cossío Díaz consideró que existía el deber por parte de la Asamblea Constituyente de realizar la consulta indígena y que no era posible sostener el argumento de que el Constituyente estuviera exento del mismo. Además, señaló que la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes “hizo muy buen trabajo en materia de consulta indígena”.

### **La consulta, un derecho que permite ejercer otros derechos**

En los trabajos de la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes de la Asamblea Constituyente se tomaron en cuenta los artículos 18 y 19 de la Declaración de las

Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas que reconocen el derecho que tienen los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos y el derecho a ser consultados mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, con la finalidad de llegar a acuerdos.

También se incorporó el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT que establece la obligación del Estado de consultar a los pueblos indígenas mediante procedimientos apropiados por medio de sus instituciones representativas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

El derecho de consulta es trascendente para los pueblos indígenas, pues significa el reconocimiento de un derecho colectivo esencial en la democracia, respetando su soberanía como pueblos. Es la incorporación de la comunidad como sujeto de la vida democrática y de la democracia comunitaria como parte de la vida republicana.

En su esencia, la consulta es un derecho colectivo que permite ejercer otros derechos. Es un instrumento para el ejercicio de la autodeterminación y los derechos sobre el territorio y los recursos naturales. Es el derecho a participar en la elaboración de leyes y en las políticas públicas (artículo 25 Constitución federal). El resultado de la consulta se debe reflejar en la decisión tomada y la autoridad tiene que responder de acuerdo con la consulta. El artículo 59 vuelve obligatoria la consulta y, si no se cumple ese derecho, se considerará nula la decisión, obra o ley.

El objetivo último de la consulta es salvaguardar derechos políticos, culturales, económicos y territoriales. En la caja de herramientas que es la Constitución, la consulta indígena es fundamental para construir una entidad incluyente donde la voz colectiva de pueblos, barrios y comunidades indígenas sea escuchada. Es ahí donde la Constitución Política de la Ciudad de México puede ser modelo

para el resto del país y para el mundo. En materia de consulta indígena quedó por encima de los estándares internacionales. Esto es más trascendente aún porque la SCJN reconoce la obligación del Estado de consultar a los pueblos indígenas cuando afecten su vida, sus derechos y sus territorios.

Sobre todo, porque en el país existen más de 700 conflictos socioambientales que involucran a pueblos indígenas, que luchan contra proyectos hidroeléctricos, mineros, petroleros, en particular contra el *fracking* que amenazan con destruir sus territorios y sus recursos naturales. En casi todos esos lugares, el Estado ha renunciado a su obligación de consultar de manera previa, libre, informada y adecuada, por lo que “las consultas” corren a cargo de las empresas que simulan y engañan a la gente, lo mismo que instituciones que hacen reuniones informativas y que con la simple lista de asistencia afirman que los indígenas ya fueron consultados.

Actualmente, 27 estados reconocen el derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, pero sólo San Luis Potosí y Durango tiene leyes reglamentarias sobre la consulta. Algo que está pendiente en la Ciudad de México.

Es una costumbre de nuestro sistema político no tomar en cuenta este derecho. Incluso, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ha violentado el espíritu de la Constitución de la Ciudad y aprobado leyes secundarias que le contradicen y no se ha tomado la molestia de consultar a los pueblos. Así aprobó el código electoral de la ciudad que no tomó en cuenta a los indígenas. Por eso urge una ley de consulta que materialice los avances plasmados en la Constitución y no permita retrocesos. De la misma manera, deben armonizarse las constituciones estatales reglamentando este derecho.

## El largo camino de la consulta de la Asamblea Constituyente

El primer paso rumbo a la consulta en la Constituyente fue convencer a los integrantes de la Comisión, y luego al pleno de constituyentes, de llevar a cabo una consulta adecuada, es decir, con asambleas por pueblo, barrio, organización o asociación indígena de la ciudad. Era una locura pues había muy poco tiempo. Teníamos cuatro meses para aprobar la Constitución y en un mes y medio debíamos organizar una consulta que se adecuara a los tiempos de la Constituyente.

La segunda dificultad fue formular un protocolo de consulta que ordenara los pasos para lograrlo. Eso nos consumió mucho tiempo, sobre todo para definir el papel de las autoridades de la ciudad en el proceso (se aceptó que fueran coadyuvantes), porque era un trabajo descomunal y los diputados constituyentes no tenían sueldo, y el presupuesto de la comisión apenas alcanzaba para la operación de las reuniones.

A pesar del tiempo tan corto para llevar a cabo la consulta indígena, es importante resaltar que dicho proceso cumplió los estándares necesarios (con los principios de ser una consulta previa, informada, libre, culturalmente adecuada y de buena fe) establecidos en los tratados internacionales en la materia.

El 30 de noviembre de 2016, la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes aprobó por unanimidad el Protocolo de Consulta que contiene la normatividad nacional e internacional; la autoridad responsable, los sujetos de la consulta; el objetivo y materia de la consulta; el grupo de observadores, la concurrencia institucional; así como las fases del proceso de consulta.

La Convocatoria del Proceso de Consulta se publicó en la *Gaceta Parlamentaria* de la Asamblea Constituyente y en los diarios de circulación nacional el 8 de diciembre de 2016. Dicha convocatoria señala



a los órganos participantes, los sujetos a ser consultados, así como las fases de la consulta, de acuerdo con el Protocolo de Consulta aprobado por la Comisión y avalado por el pleno de la Asamblea Constituyente.

Una vez acordado el proceso de consulta se discutió y aprobó el dictamen de los tres artículos (57, 58 y 59) de la Constitución sobre derechos indígenas.

El 11 de diciembre de 2016, fue aprobado por unanimidad el Dictamen de la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes. El contenido de dicho documento fue puesto a consideración para su análisis, discusión y, en su caso, aprobación a los sujetos afectados, mediante el proceso de consulta indígena que se llevó a cabo del 7 de diciembre de 2016 al 24 de enero de 2017.

El proceso de consulta estuvo a cargo de la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes y contó con el apoyo técnico y operativo de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (Sederec), del Consejo de Pueblos y Barrios Originarios, del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF); así como de un grupo de observadores por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) y de la Red de Observación de la Sociedad Civil del Instituto Electoral del Distrito Federal.

A partir del 8 de diciembre de 2016 se emitió la convocatoria de la consulta en medios impresos y se elaboró material de difusión (impresión de lonas, volantes, cuadernillos de información y discos magnéticos) que se entregaron a los sujetos de la Consulta. Se tradujeron los principales documentos a las cinco principales lenguas indígenas que se hablan en la Ciudad de México (náhuatl, otomí, mixteco, mazahua y zapoteco).

Durante la fase informativa que se llevó a cabo del 13 de diciembre de 2016 al 8 de enero de 2017, se registraron 144 asambleas informativas en las 16 delegaciones de la Ciudad de México, para proporcionar información con respecto a los artículos relativos a los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes de la Ciudad de México.

Del 9 al 15 de enero de 2017, pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes realizaron asambleas deliberativas para definir sus posturas sobre el contenido del dictamen sujeto a su consideración. Existe constancia de que se realizaron 937 asambleas deliberativas y resolutivas en las 16 delegaciones de la Ciudad de México. Al mismo tiempo se inició una fase de diálogo y acuerdos que se llevó a cabo del 9 al 20 de enero de 2017, mediante la cual los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes entregaron las actas con las resoluciones adoptadas en las asambleas deliberativas a la Comisión de la Asamblea Constituyente. En el contenido de las actas se expresó la aprobación o rechazo, así como las propuestas que hicieron las colectividades en torno al Dictamen sujeto a Consulta.

Del 11 al 19 de enero de 2017 se realizó la fase de sistematización de resultados. Como resultado del análisis de las 937 actas deliberativas entregadas a la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes se obtuvieron los siguientes datos:

- 940 actas aprobaron el Dictamen en lo general y 10 de ellas lo rechazaron.
- 700 actas aprobaron en lo general y en lo particular el dictamen sin modificación.
- 230 actas aprobaron el dictamen en lo general y presentaron 910 propuestas, observaciones y/o adiciones en torno a los artículos a consulta.

- El primer artículo tuvo 36 propuestas, el segundo 67, mientras que del tercer artículo 65 sumaron 675 propuestas, además se hicieron 162 propuestas sobre temas no relacionados con el dictamen ni con la Constitución.
- 10 actas mencionaron no estar de acuerdo con el dictamen, no obstante, algunas de ellas presentaron propuestas para incorporar al dictamen.
- En esta etapa participaron 17 558 personas, así consta en las actas entregadas a la Comisión.
- Los principales temas recurrentes en las propuestas fueron: la reivindicación de los pueblos y barrios originarios (22%); el derecho y protección a los territorios (19.9%); administración comunitaria de los panteones (18.6%); deporte (17.8%); economía social (17%); representación política (15.2%); derecho a la asociación (14.3%); entre otros.

Entre el 24 y el 27 de enero de 2017, la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes deliberó y discutió sobre los resultados de la Consulta para incorporar las principales propuestas al Dictamen. El documento final se presentó ante el pleno de la Asamblea Constituyente y fue aprobado por unanimidad el 27 de enero de 2017.

### **De los derechos indígenas en la Constitución**

#### *Artículo 57. Derechos de los Pueblos Indígenas de la Ciudad de México*

A diez años de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la mejor celebración y el mejor homenaje a quienes la impulsaron como Rodolfo Stavenhagen, ha sido que la Constitución Política de la Ciudad de México reconozca

la Declaración como parte integrante de las leyes de la Ciudad. Esto es de la mayor importancia porque coloca a la Constitución Política de la Ciudad de México como una constitución de avanzada, como un referente internacional y vanguardia en materia de derechos indígenas.

El artículo 57 señala que la Constitución Política de la Ciudad de México reconoce, garantiza y protege los derechos colectivos e individuales de los integrantes de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes. Las mujeres y hombres que integran estas comunidades serán titulares de estos derechos, tomando como base la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y otros instrumentos internacionales que ha suscrito México, que serán de observancia obligatoria.

*Artículo 58. Composición pluricultural, plurilingüe  
y pluriétnica de la Ciudad de México*

El artículo 58 establece que la Constitución Política de la Ciudad de México reconoce la composición pluricultural, plurilingüe y pluriétnica de la Ciudad, es decir que conviven distintas identidades, culturas y lenguas sustentadas por sus pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes con otras que hay en la ciudad.

Se reconoce a los pueblos y barrios originarios como aquellos que descienden de poblaciones asentadas en el territorio actual de la Ciudad de México, desde antes de la colonización y del establecimiento de las fronteras actuales y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, sistemas normativos propios, tradición histórica, territorialidad y cosmovisión, o parte de ellas. Y se hace un reconocimiento histórico a los derechos individuales y colectivos de los indígenas migrantes (“comunidades

indígenas residentes”): las comunidades indígenas residentes, personas y comunidades que forman parte de pueblos indígenas de otras regiones del país, que viven en la Ciudad de México y que en forma comunitaria reproducen total o parcialmente sus instituciones y tradiciones.

Se reconoce el derecho de las personas a identificarse o adoptar una identidad colectiva o individual como pueblos y barrios originarios (el derecho a la autoadscripción individual se extiende a ser también un derecho colectivo). La autoconciencia de su identidad colectiva o individual será el criterio para aplicar las disposiciones de la Constitución.

*Artículo 59. De los derechos de los pueblos y barrios originarios  
y comunidades indígenas residentes de la Ciudad de México*

Los derechos a la libre determinación y autonomía, políticos, jurídicos, culturales, sociales, económicos, territoriales y de los recursos naturales establecidos en el artículo 59 para los pueblos, barrios originarios y comunidades indígenas residentes en la Ciudad de México son de lo más avanzado. En ese artículo también se establecieron las competencias y obligaciones del Gobierno de la Ciudad para crear las condiciones para el cumplimiento de estos derechos individuales y colectivos para lograr la reconstitución de los pueblos y comunidades.

*Derechos jurídicos*

El artículo 59 reconoce a los pueblos y barrios originarios y a las comunidades indígenas residentes “como sujetos colectivos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio” y con “derecho a la libre asociación”.

### *Libre determinación y autonomía*

La Constitución reconoce el derecho a la libre determinación, que se ejerce a partir de la autonomía. Esto significa que los pueblos y barrios originarios y las comunidades indígenas residentes tienen facultades para decidir: sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; sobre su territorio; sobre cómo solucionar sus conflictos internos; y sus procedimientos y prácticas para determinar sus propias normas y gobierno interior.

Queda establecido que “las Comunidades indígenas residentes ejercerán su autonomía conforme sus sistemas normativos internos y formas de organización en la Ciudad de México”.

### *Derechos de participación política*

Los pueblos y barrios originarios y las comunidades indígenas residentes “deberán ser consultados antes de adoptar cualquier acción administrativa o ley que los afecte para salvaguardar sus derechos”. También tienen derecho a “participar en la toma de decisiones del Gobierno de la Ciudad y de formar parte de órganos de consulta y de gobierno”; a “tener acceso a cargos de elección popular en la Ciudad de México y en las alcaldías, conforme a la ley en la materia (algo que en la ley secundaria sobre alcaldías no se tomó en cuenta). Y un elemento central es que “las autoridades y representantes tradicionales electos de acuerdo con sus normas internas serán reconocidos por las autoridades de la Ciudad”.

### *Derechos de comunicación*

Los indígenas de la ciudad “tienen derecho a establecer sus propios medios de comunicación en su lengua y tener acceso a las tecnologías de la información y comunicación”. Derivado de este derecho, “las autoridades de la Ciudad promoverán que los medios de comunicación públicos y privados reflejen la diversidad cultural indígena”.

### *Derechos culturales*

Los derechos culturales en materia indígena incluyen aceptar su cosmovisión del mundo como parte del patrimonio cultural de la ciudad y “las manifestaciones culturales, lenguas (el uso de éstas para nombrar personas y lugares), filosofía, literatura y otras expresiones” como parte esencial de los pueblos y barrios originarios. Al respecto, “tienen derecho a mantener, administrar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales, sus ciencias, tecnologías, comprendidos los recursos humanos, las semillas y formas de conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora, así como la danza y los juegos tradicionales, con respeto a las normas de protección animal”. Todo eso implica aceptar e incorporar otras formas de entender y relacionarse con el mundo como parte de la vida cultural, política y ambiental de la ciudad.

### *Derecho a un desarrollo propio*

Los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes tienen derecho: “A expresar libremente su identidad cultural, religión, rituales, prácticas, costumbres y su propia cosmovisión”. A la administración y cuidado de los panteones comunitarios.

A una economía solidaria, integral, intercultural y sustentable. “Las artesanías, las actividades económicas tradicionales y de subsistencia, como el comercio en vía pública, son reconocidos como parte de su cultura y su desarrollo propio”.

Esto trastoca la dinámica política, económica y cultural de la ciudad y más aún porque “las autoridades deberán adoptar medidas para proteger los derechos de los trabajadores de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes y garantizar las condiciones dignas de trabajo y remuneración y el derecho a la asociación”.

#### *Derecho a la educación*

La interculturalidad en materia educativa cambia las reglas y formas de la educación para los indígenas en la ciudad. “Los integrantes de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes, en especial los niños y niñas, tienen derecho a acceder a todos los niveles y formas de educación de la Ciudad de México sin discriminación”. Al mismo tiempo, establece el derecho de los indígenas, “en coordinación con las autoridades” de “establecer sistemas de educación en sus propias lenguas de acuerdo con sus métodos culturales de enseñanza”.

#### *Derecho a la salud*

En primer lugar, “la Ciudad de México garantiza el derecho a la salud a los integrantes de los pueblos y barrios originarios y las comunidades indígenas residentes y el acceso a las clínicas y hospitales del Sistema de Salud Pública”. Por otro lado, se admite el derecho a la salud comunitaria de acuerdo con la visión y prácticas de la me-



dicina tradicional. De esta forma, “se crearán centros de salud comunitaria” que incorporen “las prácticas de salud, sanación y medicina tradicional”. También se reconoce su derecho “a conservar plantas medicinales, animales y minerales necesarios para la realización de sus prácticas” y queda como competencia de la autoridad apoyar “la formación de médicos tradicionales a través de escuelas de medicina tradicional y partería”.

#### *Derecho de acceso a la justicia*

En todo proceso judicial tienen derecho a contar con un traductor y un defensor público indígena o con perspectiva intercultural. Sus derechos jurídicos serán respetados según los convenios internacionales en la materia. Los pueblos y comunidades indígenas podrán solucionar sus conflictos internos de acuerdo con sus normas, respetando la Constitución y los derechos humanos. Queda prohibida la expulsión de cualquier integrante de las comunidades indígenas sea cual sea la causa con la que quiera justificarse; la ley sancionará a quien así lo haga.

#### *Derecho a la tierra, al territorio y a los recursos naturales*

Los pueblos y barrios originarios tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar, controlar y gestionar las tierras, territorios y recursos existentes en sus tierras que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo de ocupación en el marco normativo de los derechos de propiedad.

El Gobierno de la Ciudad apoyará a los pueblos y comunidades indígenas que hayan sido afectados en sus tierras por decretos de expropiación que hayan cesado el objeto social por el que se expi-

dieron, a fin de que sean restituidos de acuerdo con la ley. Las autoridades protegerán los territorios de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes de megaproyectos urbanos que generen impacto ambiental, urbano y social. Se establecerá un Fondo para el Pago de Servicios Ambientales, como parte del compromiso de los pueblos y barrios para conservar las áreas naturales y los ecosistemas de la ciudad.

Se reconoce a los cultivos tradicionales como parte del patrimonio cultural y biológico de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes. Se prohíbe la siembra de las semillas transgénicas en la ciudad; el material genético de las semillas no será susceptible de apropiación por ninguna empresa privada nacional o extranjera.

Las autoridades no podrán autorizar ninguna obra que afecte el suelo de conservación y que contravenga lo dispuesto en esta Constitución.

### *Derechos laborales*

Se protege al personal doméstico en sus relaciones laborales, con la finalidad de garantizar condiciones dignas de trabajo. Para lo cual se creará el Servicio de Registro Público. Se emitirá una Ley para la protección a las trabajadoras y trabajadores indígenas domésticos y ambulantes de acuerdo con el marco de leyes federales en la materia.

El Gobierno de la Ciudad protegerá a las mujeres, personas mayores, niñas y niños indígenas que se dediquen al comercio en vía pública en situación de calle. Se creará un sistema de capacitación para las y los ciudadanos indígenas.

En la misma Constitución (artículo 59) se establecieron las “obligaciones de las autoridades de la Ciudad de México para garantizar los derechos de los pueblos y barrios originarios y comunida-

des indígenas residentes”: establecer políticas públicas y presupuesto que garanticen el ejercicio de sus derechos, así como mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas en el que participen los pueblos. Consultar a los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes de las medidas legislativas y administrativas que les afecten. Crear un sistema de información y registro de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes que permita contar con indicadores relevantes. Fortalecer las economías locales, tales como la producción comunitaria para impulsar el desarrollo local de los pueblos y comunidades indígenas. Establecer la condición oficial de las lenguas indígenas y promover la formación de traductores, así como la creación del Instituto de Lenguas de la Ciudad. Fomentar y difundir las manifestaciones culturales de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes. Y se mandató al Legislativo para crear un “órgano de implementación” de estos derechos.

“La Ciudad contará con un organismo público para implementar las políticas que garanticen el ejercicio de sus derechos, políticas públicas y el ejercicio de su autonomía”.

De esta forma, la Constitución reconoce plenamente los derechos indígenas individuales y colectivos; establece mecanismos para hacerlos exigibles y crea las instituciones para aplicar las políticas públicas necesarias para cumplir con los derechos reconocidos. Estas instituciones deben estar integradas con la participación y representación de los pueblos y barrios originarios y de las comunidades indígenas residentes, quienes deberán participar en la planeación, aplicación, vigilancia y fiscalización para que se cumpla con el mandato constitucional.

Así, la excepción cultural de la Ciudad de México se convierte en una ventaja que sienta las bases para la transformación democrática de la ciudad, incorporando la interculturalidad y materializando la soberanía popular. El capítulo de derechos indígenas en

la Constitución de la Ciudad de México se convierte en punto de referencia para la construcción de un nuevo republicanismo que reconcilie la democracia representativa, la democracia directa y participativa con la democracia comunitaria. Esta revitalización de la vida política de México que abre la Constitución puede ser el aporte local a un nuevo camino que lleve a edificar un nuevo paradigma, de buen vivir, para toda la humanidad.

# La nueva Constitución Política de la Ciudad de México

## Logros y avances\*

*Olga María del Carmen Sánchez Cordero Dávila*

El proceso de la justicia es un proceso de diversificación de lo diverso, o de unificación de lo idéntico. La igualdad entre todos los seres humanos respecto a los derechos fundamentales es el resultado de un proceso de gradual eliminación de discriminaciones y, por consiguiente, de unificaciones de aquello que se venía reconociendo como idéntico: una naturaleza común del hombre por encima de toda diferencia de sexo, raza, religión, etcétera.

Norberto Bobbio  
*El tiempo de los derechos*

Recientemente, en nuestro país hemos experimentado una evolución jurídica gradual y paulatina. A lo largo de la historia, los derechos fundamentales y los mecanismos para garantizar su ejercicio, se han desarrollado de manera progresiva; por ello se ha hecho necesaria su protección cada vez más amplia y efectiva.

---

\* Conferencia pronunciada en el “Debate sobre la Constitución de la Ciudad de México”, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, 28 de marzo de 2017, Ciudad de México.

Pocas generaciones tienen la oportunidad de atestiguar cambios tan importantes en cuanto a la protección de los derechos humanos de los que gozamos todas las personas por el simple hecho de serlo, como lo ha hecho nuestra generación desde la reforma de junio de 2011 a nuestra Constitución Federal.

A partir de esta reforma se apertura un nuevo paradigma; se ampliaron extensamente el catálogo y la protección de los derechos humanos, mediante nuevas fórmulas consignadas en el artículo primero de la Constitución General de la República, mismas que, en esencia, consisten en el reconocimiento a toda persona de los derechos humanos y garantías para su protección, contenidos tanto en la Constitución, como en los tratados internacionales de los que forma parte el Estado mexicano; el establecimiento expreso de métodos interpretativos a los tratados en materia de derechos humanos y el principio *pro persona*, así como la imposición de obligaciones a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; previniendo, investigando, sancionando y reparando las violaciones a estos derechos.

Prácticamente, esta reforma nos ha llevado a un modelo distinto de tutela de los derechos humanos, cuya finalidad es precisamente la más amplia protección a la persona; se superó el añejo concepto de “garantías individuales” y se estableció el de “derechos humanos”. Hemos llegado a una interpretación sistemática de los artículos 1 y 133 de la Constitución General de la República, que conlleva de algún modo el tema relativo a la jerarquía normativa; y tras un análisis acucioso y acertado sobre la supremacía constitucional, la protección a los derechos humanos de las personas y el principio *pro persona*, se ha concluido que los contenidos en tratados internacionales se han in-

tegrado expresamente a nuestro ordenamiento jurídico interno, para ampliar el catálogo constitucional de derechos humanos.

Pero no olvidemos que los derechos humanos no son absolutos o irrestrictos, puesto que su ejercicio tiene límites, ya sean internos o externos por su propia posición en el sistema; y para la viabilidad del ejercicio de los demás derechos humanos, que permita su sano desarrollo entre todas las personas. Los límites que cada derecho humano en particular exige, ya sea en los provenientes de fuente nacional o internacional, forman parte del contenido mismo de los derechos humanos, de su extensión; es precisamente ahí donde desempeña un papel preponderante el principio *pro persona*, mismo que se basa en los derechos humanos inherentes a la persona reconocida jurídicamente como universales y que tiene la regla de privilegiar, preferir, seleccionar, favorecer, tutelar y adoptar la aplicación de la norma que más proteja a la persona.

Los alcances de las reformas constitucionales, con especial atención en los derechos humanos, nos han llevado al concepto de reciente cuño “control de convencionalidad”, el cual, hasta hace poco tiempo nos parecía tan ajeno a nuestro sistema jurídico nacional, y que hoy es más que una necesidad, una obligación de carácter internacional, en aras de la más eficaz, eficiente y amplia tutela de los derechos fundamentales. Estas reformas presentan conceptos, paradigmas e instituciones de lo más actual, y son el presente y el futuro de la justicia en nuestro país.

En este contexto, los logros del Constituyente de la Ciudad de México son un esfuerzo más por alcanzar una completa evolución en el respeto y protección de los derechos humanos en nuestro país. En su Carta Magna, la Ciudad de México asume como principios, entre muchos otros, el respeto a los derechos humanos, la cultura de la paz y la no violencia, la dignificación del trabajo y el salario, la erradicación de la pobreza, la no discriminación, la inclusión; rea-

firmando a la ciudad como un lugar de libertades y derechos donde toda persona tiene derecho a la sexualidad; a decidir de forma libre, responsable e informada, sin discriminación, con respeto a la preferencia sexual, la orientación sexual, la identidad de género, la expresión de género, sin coerción o violencia, donde se respetará la autonomía progresiva de niñas, niños y adolescentes. Porque toda persona tiene derecho a ser respetada en su integridad física y psicológica, así como a una vida libre de violencia.

Por ello, la Constitución Política de la Ciudad de México protege los derechos de las mujeres, obligando a todas las autoridades a adoptar medidas para prevenir, investigar, sancionar y reparar la esterilización involuntaria o cualquier otro tipo de método anticonceptivo forzado, así como la violencia obstétrica; garantiza que toda persona podrá acceder a cargos de la función pública, en condiciones de igualdad y paridad, libre de todo tipo de violencia y discriminación; y sobre todo es enfática al señalar, en su artículo II, que es una ciudad incluyente, donde se reconoce la contribución fundamental de las mujeres en el desarrollo, promoviendo la igualdad sustantiva y la paridad de género; para ello, las autoridades deberán adoptar todas las medidas necesarias, temporales y permanentes, para erradicar la discriminación, la desigualdad de género y toda forma de violencia contra las mujeres y niñas.

En la Ciudad de México, las niñas, niños y adolescentes son titulares de derechos y gozan de la protección de la Constitución, para ello las autoridades deberán atender los principios del interés superior de las niñas, niños y adolescentes, de la autonomía progresiva y de su desarrollo integral.

Es fundamental la labor de los poderes del Estado, a nivel federal y local, para la implementación de políticas públicas, legislativas y sentencias judiciales, encaminadas a propiciar un marco incluyente y plural, en el que las condiciones desventajosas no sean la constante



y en el que todos y todas sumemos como país incluyente, no discriminatorio y libre de violencia, en aras de desterrar de la vida pública el temor, la timidez y los prejuicios para cometer con arrojo, una lucha por enaltecer el honor y el decoro de todas las mujeres y niñas.

Por otro lado, esta primera Constitución Política de la Ciudad de México reconoce el matrimonio entre personas de la comunidad lésbico, gay, bisexual, transgénero, travesti, transexual e intersexual (LGBTTTI), lo cual quedó establecido en el artículo 16.

Se reconoce en igualdad de derechos a las familias formadas por parejas de personas LGBTTTI, con o sin hijas e hijos, que estén bajo la figura de matrimonio civil, concubinatio o alguna otra unión civil.

Es de destacar que el texto constitucional, en el mismo apartado, resalta que la Ciudad de México deberá enfocar sus esfuerzos con el fin de garantizar el pleno ejercicio de los derechos a personas en situaciones vulnerables o susceptibles de sufrir discriminación, exclusión, maltrato, abuso y violencia. El reconocimiento y protección de los derechos de mujeres, niños, niñas y adolescentes, jóvenes, adultos mayores, personas con capacidades diferentes, comunidad LGBTTTI, personas en situación de calle, indígenas y de quienes están encarceladas, son un tema que destaca en el texto constitucional.

Por otro lado, aunque en el proyecto original se planteaba la no criminalización del consumo de cannabis mientras no se dañara a terceros, los diputados finalmente adoptaron la disposición al uso medicinal. Se logró que sea la primera Constitución estatal que incluya el uso médico y terapéutico de la cannabis sativa, índica, americana o marihuana y sus derivados, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación aplicada.

En cuanto a la “autodeterminación personal y al libre desarrollo de una personalidad”, la Constitución Política de la Ciudad de México reconoce el derecho a que todas las personas puedan ejercer

plenamente sus capacidades para vivir con dignidad, y es esta *vida digna* la que contiene implícitamente el derecho a una muerte digna.

En la Carta Magna capitalina se reconoce a los animales como “seres sintientes”, por lo que en la ciudad se deberá respetar su vida y su integridad, de tal forma que las autoridades garantizarán la protección, bienestar, así como el trato digno y respetuoso a los animales y deberán fomentar una cultura de cuidado y tutela responsable. Asimismo, realizarán acciones para la atención de animales en abandono, lo cual conlleva al establecimiento de medidas para la protección de animales en espectáculos públicos; para prevenir y evitar maltrato a los animales de consumo humano, y para dar facilidades a quienes buscan dar albergue y resguardo a animales en abandono.

En esta Constitución destacan los derechos a *una buena administración* y a la posibilidad de que los capitalinos decidan si su gobernante continúa o no en el cargo, una vez que transcurra la mitad de su mandato. Ahora, las y los ciudadanos tienen el derecho a solicitar la revocación del mandato de representantes electos cuando así lo demande al menos 10% de las personas inscritas en la lista nominal de electores del ámbito respectivo. Dicha consulta procederá una sola vez, y sus resultados serán obligatorios siempre y cuando participen al menos 40% de las personas inscritas en la lista nominal, de las cuales 60% deberían estar a favor de la revocación.

La Carta Magna capitalina establece una serie de mecanismos con los que se busca freno a la corrupción. Los futuros servidores públicos de la ciudad no gozarán de fuero, por lo que tendrán que hacer frente a su responsabilidad penal cuando incurran en la comisión de algún delito. Asimismo, los funcionarios electos o aquellos que ostenten un cargo dentro del gobierno podrán ser sujetos a juicio político cuando incurran en violaciones graves a la Carta Magna o en un manejo indebido de recursos públicos, lo cual podrá

ser sancionado con la destitución o inhabilitación para ejercer cargos públicos.

Un tema trascendental es el medio ambiente. En la ciudad, derivado del escenario geográfico, hidrológico y biofísico donde se localiza, se requieren políticas especiales eficaces en materia de gestión hidrológica, atmosférica, protección ambiental, adaptación a fenómenos climáticos, prevención y protección civil.

La biodiversidad, los ecosistemas naturales, el patrimonio genético y las especies nativas son bienes comunes y de interés público; su protección, preservación y recuperación es corresponsabilidad entre los sectores público, privado y social.

La Ciudad de México debe minimizar su huella ecológica, en los términos de emisión de gases de efecto invernadero, por medio de una estructura urbana compacta y vertical, nuevas tecnologías, uso de energía renovable, una estructura modal del transporte orientada hacia la movilidad colectiva y no motorizada, vehículos de cero emisiones de servicio público y privado, medidas y políticas de eficiencia energética, políticas de recuperación y conservación de ecosistemas y políticas de aprovechamiento energético del metano generado por residuos orgánicos.

El texto constitucional es claro al señalar que las autoridades garantizarán el derecho a un medio ambiente sano, aplicando las medidas necesarias para reducir las causas, prevenir, mitigar y revertir las consecuencias del cambio climático, a partir de una gestión sustentable del agua, la regulación del suelo, el desarrollo rural y agricultura urbana, con el ordenamiento territorial y con infraestructura física y tecnológica mejorada. El Gobierno de la Ciudad desarrollará un plan a largo plazo de adaptación al cambio climático.

Algo para destacar en esta Constitución es la creación de los *juzgados de tutela de derechos humanos*, en los que las y los jueces de tutela conocerán de la acción de protección efectiva de derechos, pues se podrán interponer acciones para reclamar la violación a los

derechos previstos en la Constitución capitalina, sin mayores formalidades, y mediante la solicitud oral o escrita, supliéndose siempre, la deficiencia que la queja. Para ello, la ley determinará los sujetos legitimados y establecerá los supuestos de procedencia de la acción y las resoluciones deberán emitirse en un plazo no mayor a diez días naturales y serán de inmediato cumplimiento para las autoridades de la Ciudad de México; asimismo, la ley establecerá medidas cautelares y de apremio, así como las sanciones aplicables a las y los servidores públicos en caso de incumplimiento.

Pero no sólo esto es lo trascendente, también la o el quejoso podrá impugnar ante la Sala Constitucional las resoluciones de las o los jueces de tutela, en los plazos y conforme a los procedimientos previstos en la ley, y cualquier magistrado o magistrada del Tribunal Superior, de la Sala Constitucional o la persona titular del Instituto de Defensoría Pública, podrá solicitar que se revise algún criterio contenido en una resolución o para resolver contraindicaciones en la interpretación constitucional, para aclarar el alcance de un derecho o evitar un perjuicio grave.

La Sala Constitucional también conocerá del juicio de restitución obligatoria de derechos humanos que podrá interponer la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, en los términos que prevea la ley, por recomendaciones aceptadas y no cumplidas, a fin de que se emitan medidas para su ejecución y la resolución deberá emitirse en un plazo máximo de diez días naturales. En el caso de las recomendaciones no aceptadas, la Comisión de Derechos Humanos, por sí o con la concurrencia del Instituto de Defensoría Pública, brindará acompañamiento y asesoría jurídica a las víctimas, sin perjuicio de otras acciones procedentes para la defensa de sus derechos.

Como se puede apreciar, en nuestro país se ha conformado todo un sistema integral de protección de los derechos humanos

de los que gozamos todas y todos, tanto constitucional como convencional, federal y local, todo con el objetivo propio de su respeto y protección, objetivo que debe buscar todo Estado constitucional de derecho, pues quienes tienen el alto honor de servir a la Nación, están obligados a poner toda su fuerza y energía en la consolidación del México de los derechos que todos deseamos.



# La lucha por la representación de los jóvenes en la vida política de México

*Patricia Ortiz Couturier*

La juventud es un periodo humano determinante, cuyo segmento de población todo país debe enriquecer para desarrollar mayores capacidades para afrontar los nuevos retos que se presentan. En ese sentido, y en mi calidad de primera representante de los jóvenes del Movimiento Regeneración Nacional (Morena), recorrimos el país para conocer de primera mano las problemáticas de la Nación que atañen al grupo social más grande de México, los jóvenes. Esta acción fue desarrollada, junto con otros representantes de Morena, con el objetivo de impulsar el desarrollo de programas y cursos para el fortalecimiento de los jóvenes en la vida política del país.

La lucha para que las voces de la juventud fueran escuchadas y “consideradas en los procesos políticos”, fue la clave en mi trabajo como diputada constituyente, en la elaboración de la primera Constitución Política de la Ciudad de México. Es un tema complicado que trata las condiciones en las que vivimos las y los jóvenes en el país, sumergidos en una guerra en la que peleamos como “carne de cañón”. Al dar voz a las ideas, necesidades y participación política efectiva de las y los jóvenes, ésto se va a acabar.

La idea de que los hijos somos propiedad o posesión de nuestras familias es una tendencia conceptual que influye enormemente en la situación de minusvalía que viven actualmente las y los jóve-

nes. Esta convicción va acompañada por la centralización familiar, cuya consecuencia es una limitación profunda de la participación y crítica de las juventudes en la sociedad. Pero si a ello sumamos que la sociedad siempre nos ve como potencia y no como presente, las consecuencias directas de estas actitudes han diferido y postergado nuestra participación en el campo político, social y cultural, generando una moratoria que sienta las bases para el desinterés político o social en la vida.

A los jóvenes nos impiden la participación en la toma de decisiones, nos obstaculizan ser partícipes activos y directos en las cuestiones públicas y personales que nos interesan y atañen, pero sí somos fuente de promesas de campañas que casi nunca se cumplen.

De acuerdo con estimaciones del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), en nuestro país residen 29.9 millones de jóvenes de 15 a 29 años. Cantidad que representa 24.9% de la población total nacional. Según el Consejo Nacional de Población (Conapo), conforme a los datos de las proyecciones de la población 2010-2050, esta cifra continuará en aumento hasta el 2022, cuando este grupo poblacional alcanzará 32 114 699, mismo que representará 25% de la población total antes de su reconocimiento en el 2023. Por ello, es importante entender que las y los jóvenes representamos el grupo más grande en el proceso de toma de decisiones en el país. No somos el futuro del país, somos un presente francamente desatendido.

Actualmente, 49% de las y los jóvenes están en pobreza; de los cuales, 32.7% vive en situación de pobreza moderada, 18.3% en pobreza extrema y 45% de los jóvenes mayores de 16 años carecen de algún tipo de seguro médico.

La edad promedio de educación en las juventudes es de 10 años, es decir que una gran cantidad de jóvenes no concluyen la educación básica. Por si esto fuera poco, la transición de la vida escolar al campo laboral es sumamente difícil, ya que los jóvenes encuentran grandes retos para conseguir trabajos dignos con salarios justos. La



Secretaría de Trabajo y Previsión Social reportó que para el segundo trimestre de 2016 la tasa de desocupación juvenil fue de 7.2%, resultando las mujeres las más afectadas. La población juvenil desempleada entre 14 y 19 años representó 15%, mientras que para la de 20 a 29 años ascendió a 35%. Es decir, quienes gobiernan no nos toman en cuenta para generar políticas certeras que erradiquen nuestras carencias y fortalezcan nuestra cultura; pero tampoco permiten que a partir de los 16 años podamos elegir a quienes sí tienen deseos de un legítimo interés por apoyar y empoderar a nuestro sector poblacional, que es el más numeroso de nuestra capital.

No pedimos ciudadanía, no pedimos la creación de organismos extraordinarios, pedimos confianza en que no somos sólo el futuro sino también el presente, confianza en que tenemos la capacidad de participar y crear nuevas formas de hacer política; de hacer lo que muchos y muchas aquí presentes ni siquiera han imaginado y que en años de gobierno no han querido hacer.

La historia de nuestro país ha sido forjada sobre grandes movimientos revolucionarios y de lucha que, tras la muerte de miles de mexicanos y mexicanas, han consagrado derechos para sectores específicos. En el caso de las juventudes se requirió la articulación de un movimiento estudiantil que se manifestó abiertamente en contra de las carencias que éstas enfrentaban. Las masacres del 68 y el Halconazo consiguieron entre otros logros la reducción de la edad del voto de los 21 a los 18 años.

Hoy enfrentamos una situación nacional increíblemente inestable; emigrar exclusivamente al norte y no generar oportunidades al interior, nos ha puesto en una situación sumamente vulnerable que traerá terribles consecuencias que enfrentarán justamente aquellos que ustedes consideran no aptos para participar en la realidad política de la ciudad. No olviden que esta situación de vulnerabilidad no es por el nuevo presidente del país vecino, esta situación fue generada por las razones y decisiones de los últimos gobiernos

mexicanos de no querer atender los problemas del país. Si el último motivo que tienen para negar el voto a las personas mayores de 16 años es que es inconstitucional o que no sabemos lo que queremos, hoy queda claro que los últimos gobiernos tampoco saben lo que quieren. No han obtenido bienestar para todos los grupos históricamente marginados; no es demagogia, sabemos que tenemos trabajo en términos de juventud, no cambiamos derechos por cuotas y muchos menos queremos esperar a que nos atiendan como aquí lo han dicho; porque nosotros ya estamos aquí peleando contra los que le han quitado absolutamente todo a nuestra Nación. Por ello, esperamos que la decisión que tomen ahora no nos lleve a tener que reivindicar en unos años a las juventudes que no sean escuchadas hoy. Se dice que es la propuesta nueva a tratar, pero quiero pedirles que reflexionen su voto. No dejemos que el miedo supere sus decisiones.

# Conformación y legitimidad de la Constitución Política de la Ciudad de México

*Alejandro Carrillo Luvianos*  
*Rigoberto Ramírez López*  
*Juan Reyes del Campillo Lona*  
*Ernesto Soto Reyes Garmendia*  
*Héctor Villarreal Beltrán*

Con el decreto promulgado en enero de 2016 que transforma al Distrito Federal (DF) en Ciudad de México (CDMX),<sup>1</sup> se precipitaron una serie de procesos que se materializan en la elaboración de la primera Constitución Política de la Ciudad de México. El presente trabajo pretende dar un panorama de los procesos políticos y cambios institucionales que esta transformación motivó. Para conseguirlo se desarrolla, en las tres primeras partes, tanto el proceso histórico de cambio institucional que sufrió la capital de la República desde el siglo pasado, hasta los hechos más recientes relacionados con la conformación de la Asamblea Constituyente, así como algunas de sus peculiaridades de funcionamiento. En las dos partes finales del capítulo se problematiza a partir de dos ejes: en el primero se contrastan los contenidos de la naciente Constitución con respecto a las alcaldías, con las determinantes que el artículo 122 de la Constitución General de la República dispone y, en el segundo, tomando en consideración los procesos descritos, se debate en diferentes niveles

---

<sup>1</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 29 de enero de 2016. Modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

sobre la legitimidad de los procesos interactuantes que se concretaron en la nueva Constitución.

La Ciudad de México ha sido testigo de los eventos más relevantes de la historia política del país. El valle de Anáhuac albergó la gran Tenochtitlán; en su territorio se instalaron los poderes virreinales de la Nueva España y durante el periodo independiente y hasta nuestros días, ha sido sede de los poderes de la Unión (salvo el gobierno itinerante de Juárez durante la intervención francesa). A esta significancia política se agrega el hecho de que la CDMX ha sido el centro económico y cultural más importante de la Nación.

Resulta paradójico que a pesar de la importancia de la capital en todos los ámbitos de la vida nacional, sus habitantes no han podido ejercer plenamente sus derechos ciudadanos para elegir a sus autoridades, contar con una Constitución local y gozar de una verdadera autonomía estatal, como sucede en el resto de las entidades de la federación. La lucha de los habitantes de la capital para adquirir una ciudadanía plena ha sido permanente y sembrada de escollos por quienes ven en la capital un botín económico y político y un peligro para sus intereses hegemónicos.

Hagamos un breve recorrido de aquella lucha durante los siglos XX y XXI. La Constitución de 1917 ratificaba la existencia del municipio como orden de gobierno en la capital del país:

Se consideró a la capital como parte integrante de la federación, con el nombre de Distrito Federal; se estableció que sería la sede de los poderes federales; se mantuvo la facultad del Congreso para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, conforme a las bases de la Constitución; es decir, habría elección popular de sus ayuntamientos y éstos aportarían recursos al erario local y al federal.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Instituto Electoral del Distrito Federal, *Memoria histórica electoral de Distrito Federal*, segunda edición, México, Instituto Federal Electoral, 2009.

Adicionalmente, el 13 de abril de 1917 se aprobó la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales. En ella se señaló que:

El gobierno del Distrito Federal estaba a cargo de un gobernador dependiente directamente del presidente de la República, nombrado y removido por éste; el gobernador acordaba directamente con el presidente; el municipio libre era la base de la división territorial y de la organización política y administrativa; el gobierno político y la administración de cada uno de los municipios del Distrito Federal estaban a cargo de un ayuntamiento compuesto de miembros designados por elección popular directa; el territorio conservaba las municipalidades existentes.<sup>3</sup>

En 1928, a propuesta del entonces expresidente Álvaro Obregón, se eliminan los municipios. La propuesta señalaba que el Congreso de la Unión tenía facultades para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a la siguiente base: “El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva”. Lo anterior desmanteló los municipios y la participación ciudadana para su elección.

Esta modificación a la constitución implicaba un doble golpe a los ciudadanos de la capital: se eliminaban los municipios y desaparecía el derecho de los habitantes del Distrito Federal para elegir a sus gobernantes locales, conservando solamente su derecho a elegir diputados y senadores federales y al presidente de la República.<sup>4</sup>

Además, la eliminación de las facultades de gestión a los municipios agudizó la incapacidad organizativa para resolver los proble-

---

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Ernesto Soto Reyes Garmendia, “México, federalismo, democracia y el paradigma del Distrito Federal”, en *República, federalismo e identidad nacional*, México, UAM/Ediciones Eón, 2011.

mas cotidianos de sus habitantes, entre los que se encontraban el servicio de transporte (tranvías y autobuses), la escasez de vivienda, la pavimentación de las calles, el suministro de agua, el drenaje, la localización de mercados vecinales, los impuestos locales, “así como la regulación del comercio callejero, otro tema de recurrencia histórica en la ciudad”.<sup>5</sup>

El decreto impulsado por Obregón condenó, además, a los habitantes a una ciudadanía de segunda clase, en el marco del triunfo de la revolución y de una flamante constitución:

Lamentablemente, la reforma obregonista no sólo afectó el futuro de la sede de los poderes federales, sino también a la recién consagrada institución constitucional del municipio libre. La construcción de un régimen autoritario y centralista excluía la posibilidad de que el municipio se convirtiera en la base de un régimen democrático.<sup>6</sup>

El decreto resultó ineficiente para ordenar la gestión de la ciudad, por lo que el 29 de diciembre de 1970 surge otra Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la que modifica la división política de la capital, formándose 16 delegaciones como hasta la fecha, en un claro intento de descentralizar funcionalmente la atención a los servicios de la población y manteniendo la centralización política de sus órganos de gobierno.

De acuerdo con la *Memoria histórica electoral del Distrito Federal*, los artículos más relevantes de esta ley son los siguientes:

---

<sup>5</sup> Adolfo Sánchez Almanza, *Panorama histórico de la Ciudad de México*, México, UNAM/Porrúa, 2004.

<sup>6</sup> Blanca Acedo Angulo, *La libertad municipal en México (1824-1928)*, México, El Colegio de la Frontera Norte/Cámara de Senadores/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Konrad Adenauer Stiftung, 2011.

- El gobierno del Distrito Federal estaba a cargo del presidente de la República, quien lo ejercía por conducto del regente del Departamento del Distrito Federal, el cual era nombrado y removido libremente por el propio presidente (artículo 1).
- A cargo de las delegaciones del Distrito Federal estaban los delegados, nombrados y removidos libremente por el regente del Departamento, previo acuerdo con el titular del Ejecutivo Federal (artículo 1).
- Por primera vez quedaba establecido el uso indistinto de las denominaciones Distrito Federal o Ciudad de México. Además, de acuerdo con características geográficas, biológicas, demográficas, sociales y económicas, se fijó la división territorial de 16 delegaciones: Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa de Morelos, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac, Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza.<sup>7</sup>

La ciudadanía del Distrito Federal había luchado por más de siete décadas por superar, sin éxito, su situación de ciudadanos de segunda clase. Un hecho que modificó las formas de organización de los habitantes de la ciudad fueron los sismos de 1985, que despertaron en los ciudadanos las formas de solidaridad y organización sepultadas por el federalismo autoritario. De acuerdo con un documento citado por el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), Jacqueline Peschard señala al respecto: “A raíz de los terremotos de 1985 que sacudieron no sólo los cimientos de la ciudad sino las estructuras de gobierno al evidenciar la vulnerabilidad de la centralización, se abrió paso a

---

<sup>7</sup> Instituto Electoral del Distrito Federal, *Memoria histórica electoral de Distrito Federal*, op. cit.

la reforma política del Distrito Federal, que finalmente derivó en la creación de la Asamblea de Representantes en 1987”.<sup>8</sup>

El 10 de enero de 1987 fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* reformas al artículo 73 de la Constitución.

De esta forma se creó una Asamblea de Representantes integrada por 40 ciudadanos electos por votación mayoritaria y 26 de representación proporcional, electos cada tres años, y aunque sólo se le facultaba para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos, su alcance radica en que este sería un primer intento por crear un órgano de participación ciudadana. Sin embargo las facultades legislativas relativas al Distrito Federal seguían siendo asunto del Congreso de la Unión.<sup>9</sup>

Efectivamente, los sismos del 85 cimbraron las estructuras políticas del Distrito Federal y se asiste a la irrupción de la sociedad civil en demanda de democracia y participación política. Lo anterior se traduce en nuevas modificaciones a la Constitución en 1993 en lo referente al DF, que se resume de la siguiente manera:

La Asamblea de Representantes, aun con todas sus atribuciones tuvo hasta 1993 facultades recortadas: no era un órgano legislativo capaz de dictar las normas para el DF, era un órgano con facultades reglamentarias y con limitadas atribuciones de control. La reforma constitucional de 1993 modificó la estructura del DF a fin de conceder, según el nuevo artículo 122 de la Constitución, atribuciones legislativas a la Asamblea de Representantes en importantes ma-

---

<sup>8</sup> Jacqueline Peschard, “Voto y representatividad política en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal”, en *La transformación política en el Distrito Federal: la transformación político electoral, antología del diplomado en análisis político*, impartido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales al personal del Instituto Electoral del Distrito Federal, México, IEDF, 2001.

<sup>9</sup> David Cienfuegos Salgado, “La vida política de la Ciudad de México y el Distrito Federal”, en *La vida política de la Ciudad de México y su influencia nacional (1325-2016)*, México, H. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, 2016.



terias. También la reforma de 1993 estableció un mecanismo cuasi-parlamentario con intervención del presidente de la República para designar al jefe del Distrito Federal.<sup>10</sup>

Esta reforma se amplió el 22 de agosto de 1996 modificándose nuevamente el artículo 122 de la Constitución. La resultante atiende finalmente algunas de las demandas político electorales suspendidas a los capitalinos desde 1928 al definir la naturaleza jurídica del DF: su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo. Son autoridades locales del DF, la Asamblea Legislativa, el jefe de Gobierno del DF y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno. El jefe de Gobierno del DF tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta. El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el DF. Esta reforma amplió las facultades a la ALDF y dispuso que el jefe de Gobierno de la capital del país fuera electo por el voto popular y directo de sus habitantes.

Haciendo uso de sus nuevas facultades, en 1999 la ALDF aprobó el Código Electoral del Distrito Federal y con ello la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal y del Tribunal Electoral del Distrito Federal. Ese mismo año se realiza una reforma al Estatuto

---

<sup>10</sup> Jaime Cárdenas Gracia, "Comentarios al artículo 122", en Instituto Electoral del Distrito Federal, *Memoria histórica electoral de Distrito Federal*, op. cit.

de Gobierno de la entidad disponiendo que a partir del año 2000 se elegirían jefes delegacionales mediante el voto popular directo y secreto.

En el decreto del 29 de enero de 2016 tampoco se le atribuye a la capital la calidad de estado de la federación; se le clasifica como “entidad”. El artículo 122 constitucional reformado señala que la CDMX “es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa [...] adoptará para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y laico”.

El proceso constituyente en la CDMX fue un acuerdo negociado en el marco del Pacto<sup>11</sup> por México. El Partido Revolucionario Institucional (PRI), a cambio del apoyo del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y del Partido Acción Nacional (PAN) a las reformas estructurales, les concedió la posibilidad de influir en el proceso de creación de dichas reformas; por ejemplo, el PAN se mantuvo al margen de la aprobación de la reforma fiscal, mientras que el PRD junto con el PRI fueron los defensores más activos de dicha reforma; por el contrario, el PAN en coordinación con el PRI fueron los actores políticos más activos en la construcción y defensa de la reforma

---

<sup>11</sup> En el marco de los compromisos del Pacto por México se estableció un punto que tenía que ver con la Reforma del Distrito Federal; en particular en el compromiso 91 se señaló textualmente que: “Impulsaremos la culminación del proceso de reforma del Distrito Federal. Para ello, se instalará una mesa nacional de negociación para acordar sus términos. La reforma comprenderá los siguientes temas: Se definirá 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 colegiados con representación plural, semejante a los ayuntamientos, acorde a la presencia de las fuerzas políticas en cada demarcación; Se definirá un esquema del Distrito Federal que considere su carácter de capital de la República”.

energética, mientras que el PRD se mantuvo al margen e incluso votó en contra de dicha reforma.

Lo importante del proceso es que cada partido político recibió incentivos para participar en ese acuerdo reformista de gran calado. Al PRD, en particular, se le concedió una reforma política en la ciudad la cual pasaría por la creación de la Constitución a partir de un proceso constituyente. Seguramente, también la posición de no confrontación de Miguel Ángel Mancera respecto al gobierno federal terminó por generar las condiciones adecuadas para la consolidación de la reforma. Las primeras reacciones al proceso fueron muy variadas, pasaron del escepticismo por lo legítimo o no del procedimiento para la elección y el nombramiento de los constituyentes, hasta visiones más optimistas que señalaban que el proceso se podría convertir en un ejemplo modélico para ser replicado por otros estados.

### La elección de la Asamblea Constituyente

De acuerdo con el decreto publicado, mediante el cual se reformaron diversas disposiciones de la Constitución en materia de reforma política de la CDMX, el artículo séptimo transitorio señala que la Asamblea Constituyente se habría de conformar con 100 diputados, los cuales alcanzarían la representación a partir de las siguientes premisas.<sup>12</sup>

- Sesenta serían elegidos según el principio de representación proporcional, mediante listas votadas en una sola circunscripción plurinominal.

---

<sup>12</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 29 de enero de 2016.

- Catorce senadores designados por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara, a propuesta de la Junta de Coordinación Política.
- Catorce diputados designados por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara, a propuesta de la Junta de Coordinación Política.
- Seis designados por el presidente de la República.
- Seis designados por el jefe de Gobierno del Distrito Federal.

De tal suerte, 60% de los diputados llegarían a la Asamblea electos de manera proporcional mediante el voto ciudadano de los capitalinos y 40% serían designados por diferentes instancias políticas. De esta manera, era evidente que se plasmaría una notoria desproporcionalidad, en donde los porcentajes de votación alcanzados por cada fuerza política no se empatarían con el porcentaje de diputados de cada una de ellas. Alejandro Encinas Rodríguez, a la postre designado presidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Constituyente, reconoció que se dio esa condicionante para que pudiera salir la reforma.<sup>13</sup>

En la elección realizada el domingo 5 de junio, se contabilizaron 2 145 655 votos de una lista nominal conformada por 7 481 591 ciudadanos (28.68%). Del total de votos, 176 918 fueron para candidatos independientes (8.25%) y 172 821 electores anularon su boleta (8.05%). Los nueve partidos políticos obtuvieron un total de 1 795 916 votos, los cuales se distribuyeron de la siguiente manera.

---

<sup>13</sup> Entrevista a Alejandro Encinas Rodríguez, *Voz y voto*, núm. 285.

CUADRO I. Votación de los partidos para la elección de diputados de la Asamblea Constituyente

PAN	PRI	PRD	PVEM	PT	MC	Panal	Morena	PES
203 843	153 034	572 043	30 477	18 348	42 068	55 178	652 286	68 639
11.35%	8.52%	31.85%	1.70%	1.02%	2.34%	3.07%	36.32%	3.82%

Fuente: [<http://computos2016-cdmex.ine.mx/Asambleistas/Entidad/Detalle-de-Votos/>].

Como resultado de la votación, los 60 diputados electos a la Asamblea se conformarían de la manera siguiente:

CUADRO 2. Diputados obtenidos mediante la votación

PAN	PRI	PRD	PVEM	PT	MC	Panal	Morena	PES	Independiente
7	5	19	1	0	1	2	22	2	1

Fuente: [<http://computos2016-cdmex.ine.mx/Asambleistas/Entidad/Detalle-de-Votos/>].

De acuerdo con la votación y los demás diputados que fueron designados, la Asamblea llegó a conformarse de la siguiente manera:

CUADRO 3. Distribución de diputados de la Asamblea Constituyente

PAN	PRI	PRD	PVEM	MC	Panal	Morena	PES	Independiente
15	22	28	3	3	3	22	3	1

En el Cuadro 3 se sumaron al PRI los designados por el presidente de la República, y al PRD los designados por el jefe de Gobierno.<sup>14</sup>

De acuerdo con los resultados anteriores, para efecto de considerar la desproporcionalidad de la Asamblea Constituyente se obtuvo la diferencia entre porcentaje de votos y porcentaje de curules, de lo cual resulta una desproporción neta de 19.07%.<sup>15</sup> Es evidente que la mayor parte de esta inequidad está concentrada en la sobrerrepresentación del Partido Revolucionario Institucional, y en la subrepresentación del Movimiento Regeneración Nacional (Morena). Asimismo, debemos destacar que los candidatos independientes obtuvieron 8.25% de la votación total y solamente un diputado; mientras el PRI, que alcanzó menos votos que los candidatos independientes y que los votos nulos, la forma de distribución le permitió obtener 22 diputados.

CUADRO 4. Desproporcionalidad de los partidos en la conformación de la Asamblea Constituyente

PAN	PRI	PRD	PVEM	MC	Panal	Morena	PES
3.65%	13.48%	-3.85	1.30%	0.66%	-0.07%	-14.32%	-0.82%

Los cuadros anteriores nos presentan los diputados que obtuvieron las fuerzas políticas con base en los resultados oficiales; no

<sup>14</sup> Los diputados designados por el presidente de la República tienen un nexo claro y evidente con el PRI, mientras los designados por el jefe de Gobierno no tienen ese vínculo y uno de ellos, Alejandro Chanona, es militante de Movimiento Ciudadano.

<sup>15</sup> La forma de medir la desproporcionalidad es sumando las diferencias de cada partido entre su porcentaje de votación y su porcentaje de representación y dividiendo la suma entre dos, debido a que lo que unos ganan otros lo pierden.

obstante, es posible presuponer que en la votación que obtuvo el PRD se dio un fuerte acarreo, coacción y compra de voto. Esto es posible señalarlo, con base en los niveles que se alcanzaron de participación en las distintas delegaciones de la Ciudad de México, sobre todo en la diferencia entre las que gobiernan delegados surgidos de ese partido y las delegaciones que son gobernadas por Morena, el PAN y el Partido Revolucionario Institucional.

Señalamos líneas arriba que la participación en la elección de la Asamblea Constituyente fue de 28.68% respecto del listado nominal. No obstante, en las seis delegaciones que gobiernan miembros del PRD (Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Venustiano Carranza, Iztacalco, Álvaro Obregón y Coyoacán) la participación fue de 32.25%, mientras en las otras diez que se encuentran en manos de los otros partidos, la participación fue apenas de 24.90%. Una diferencia de 7.35%. En el mismo sentido, en los 17 distritos en donde se ubican las delegaciones gobernadas por el PRD, la votación fue de 31.57%, mientras en los otros 10 la asistencia a las urnas fue de 25.19 por ciento.

La conformación del Constituyente nos permite señalar la existencia de cuatro grandes fracciones encabezadas por el PRD con 23 diputados; Morena con 22 diputados; el PRI con 15 diputados, pero finalmente 21 si le sumamos los seis designados por el presidente de la República; y 15 diputados del PAN. Si consideramos a los designados por el jefe de Gobierno y, de alguna manera, cercanos a las posiciones del PRD, este partido tendría 28 diputados. Así las cosas, entre las principales fracciones sumarían 88 diputados. Sin embargo, los perfiles de los integrantes de las cuatro fracciones dejaron entrever que ninguna de ellas era totalmente homogénea y que estarían lejos de manifestar una disciplina parlamentaria durante el proceso de elaboración de la Constitución Política de la Ciudad de México.

El PAN alcanzó 15 diputados, de los cuales siete fueron electos mediante la lista de candidatos, cinco representantes del Senado y tres de la Cámara de Diputados. A pesar de que el PAN manifestó que

incorporaría en su lista a miembros de la sociedad civil, quienes llegaron al Constituyente por este partido son viejos militantes, vinculados casi todos con la política de la Ciudad de México y originarios de la misma.

Entre los constituyentes del PAN puede observarse que hubo una distribución de acuerdo con las corrientes o grupos internos del partido, en particular de los tradicionales vinculados con el expresidente Felipe Calderón y de los pragmáticos cercanos a la dirección nacional, quienes fueron encabezados por Santiago Creel Miranda. Puede señalarse que hubo un equilibrio de estos dos grupos, además de la presencia de unos cuantos militantes de la extrema derecha en el partido.

El PRI obtuvo solamente cinco diputados mediante la votación, no obstante, su fracción aumentó considerablemente con seis senadores y cinco integrantes de la Cámara de Diputados. Si le sumamos a los seis designados por el presidente de la República, su fracción terminó con 21 constituyentes. Es notoria la presencia de los grupos y sectores que componen el partido, algunos de los cuales dejaron el Constituyente para dar paso a la participación de sus suplentes. Es el caso de Carlos Aceves del Olmo, secretario general de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y del senador Joel Ayala Almeida, dirigente nacional de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), lo cual dejaba entrever que algunas organizaciones del partido no tenían muy claro a qué se comprometieron cuando aceptaron formar parte del Constituyente. Varios de los integrantes del PRI, además de los designados directamente, llegaron con la venia del presidente de la República. El líder de la fracción constituyente fue el mexiquense César Camacho, líder también de la fracción del partido en la Cámara de Diputados.

Las fracciones del PRD y de Morena tuvieron entre ellas un perfil hasta cierto punto parecido, aunque muy diferentes respecto a las fracciones del PAN y del PRI. En la integración de ambas fracciones



es muy notoria la presencia de integrantes de la sociedad civil y que, aun cuando son cercanos a estos partidos, su perfil es más propio de la sociedad civil que de la militancia partidaria. Estos dos partidos se preocuparon por abrir sus espacios a representantes de la sociedad, con lo cual establecieron el tipo de constitución que querían proponer para la Ciudad de México, en donde estuviesen presentes los derechos de los capitalinos, así como sus formas de participación ciudadana y democrática.

El PRD, además de algunos integrantes de sus corrientes internas, postuló a periodistas, académicos, al presidente de la Cámara de Comercio de la ciudad, así como a otros dirigentes y miembros de la sociedad civil, indígenas, de la comunidad lésbico-gay y artistas. De alguna forma, estos dirigentes mantienen una relación con el partido o surgieron de un vínculo con el gobierno de la ciudad. Los designados por el jefe de Gobierno fueron políticos y profesionales de reconocido prestigio, expertos en cuestiones jurídicas y sociales, entre los que destacaron la ex ministra de la Suprema Corte de Justicia Olga Sánchez Cordero, Clara Jusidman, Ana Laura Magaloni, Porfirio Muñoz Ledo y Alejandro Encinas.

Por su parte, Morena sólo tuvo diputados al Constituyente que llegaron por la vía electoral, en donde postuló, además de políticos vinculados con el partido, a académicos, artistas, periodistas, dirigentes sociales y expertos en diferentes materias de tipo jurídico y social. Destacan desde luego los conocimientos jurídicos de Bernardo Bátiz, Jaime Cárdenas y Javier Quijano, pero también la presencia de destacados activistas de la sociedad civil, como el activista náhuatl Mardonio Carballo, el dirigente social Raúl Bautista González o la especialista en derechos indígenas Consuelo Sánchez. También algunos académicos como Irma Sandoval, Margarita Valdés y Javier Jiménez Espriú.

Los otros doce diputados al Constituyente lo formaron las fracciones del Partido Verde, Nueva Alianza, el Partido Encuentro Social

y Movimiento Ciudadano, con tres diputados cada una de ellas. Las tres primeras fuerzas estuvieron casi siempre aliadas a las posiciones del PRI, mientras Movimiento Ciudadano lo hizo con las posiciones que representaba el jefe de Gobierno.

### Debate del Constituyente

El proceso de discusión y aprobación de la primera Constitución Política de la Ciudad de México atravesó por varias etapas y, una vez que se publicó el artículo 122 constitucional, el jefe de Gobierno de la CDMX nombró una comisión encargada de preparar un primer borrador de la Constitución, a la que se designó Comisión Redactora<sup>16</sup> o la comisión de notables, algunos de quienes terminarían siendo nombrados por el mismo jefe de gobierno como constituyentes designados. El grupo de la Comisión Redactora fue el encargado de desarrollar y explicitar los trazos básicos contenidos en el artículo 122, en donde la propuesta era un diseño de mínimos en relación con las alcaldías, sobre todo si la contrastamos con la propuesta de otras fuerzas políticas, por ejemplo la de Morena. La resultante de la interacción de la Comisión Redactora con los otros partidos representados en la Asamblea Constituyente fue la generación de artículos relacionados con las alcaldías que se terminaron complementando,

---

<sup>16</sup> El jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Miguel Ángel Mancera, dio a conocer al grupo de 28 integrantes de la Comisión Redactora de la Constitución de la capital del país integrado por los senadores Miguel Barbosa y Alejandro Encinas; el comisionado de Asuntos Internacionales de la capital, Cuauhtémoc Cárdenas y personalidades de otros ámbitos de la vida política, jurídica, cultural y de desarrollo urbano de la ciudad. Destacan Miguel Concha Malo, Clara Jusidman, Martha Lamas, Guadalupe Loaeza, Ifigenia Martínez, Mauricio Merino, Enrique Ortiz Flores, María Rojo, Juan Villoro y Porfirio Muñoz Ledo, entre otros. *Excélsior*, 5 de febrero de 2016.

e incluso la versión definitiva se alejó de manera notable con esa posición de mínimos.

Desde el 15 de septiembre de 2016 hasta el 31 de enero de 2017, los constituyentes discutieron uno a uno los 76 artículos del proyecto de constitución entregado por el jefe de Gobierno de la Ciudad de México, hasta concluir en la redacción final de los 71 artículos del cuerpo general de la naciente Constitución y los 39 artículos transitorios. La coordinación del trabajo parlamentario estuvo a cargo de una Mesa Directiva integrada por siete constituyentes, presidida por Alejandro Encinas y dividida en ocho comisiones: Principios Generales; Carta de Derechos; Desarrollo Sostenible y Planeación Democrática; Ciudadanía, Ejercicio Democrático y Régimen de Gobierno; Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Pública y Organismos Constitucionales Autónomos; Alcaldías; Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes, y la de Buen Gobierno, Combate a la Corrupción y Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El trabajo político definitivo y en donde se realizaba la negociación final de los puntos en los que no se conseguía un acuerdo tanto en las comisiones como en las sesiones plenarias, se dio en la Mesa de Consulta, formada por los diez coordinadores de los grupos parlamentarios. La Conferencia de armonización finalmente se encargó de cuidar la congruencia interna entre el articulado de la Constitución. Alejandro Encinas nos da cuenta de los más de cuatro meses de trabajo:

[...] se realizaron 21 sesiones plenarias, que ocuparon 42 días de trabajo [...] Se presentaron 544 iniciativas de legisladores y 978 de ciudadanos, y se discutieron 870 reservas en lo particular, con la participación de 1 342 oradores. A lo que se suman más de 1 600 horas de trabajo efectivo de las ocho comisiones de dictamen, la atención

a más de 10 mil personas, 47 organizaciones no gubernamentales y 93 manifestaciones públicas.<sup>17</sup>

Es importante destacar, además de las instancias de organización del constituyente y de la numeraria que representó su esfuerzo, la discusión que dieron los constituyentes y algunos de los temas que tuvieron un mayor debate. Si nos atenemos al número de reservas presentadas en las sesiones plenarias, vemos claramente que los artículos comprendidos en el Título Primero, “Carta de Derechos”, del Proyecto de Constitución enviada por el jefe de Gobierno, que comprendía 12 artículos (del 8 al 19), fueron sin duda los más reservados. No obstante, fueron otras problemáticas, resueltas en las últimas sesiones plenarias, las que suscitaron mayor debate y fueron resultas sin acuerdo de alguna de las partes.

La Revocación del Mandato, por ejemplo, en el artículo 30, incisos G y H, fue aprobada después de un debate en torno a argumentos que la calificaban de discordante en la Constitución general del país, y que se convertía en un elemento de ingobernabilidad y de propuesta populista. Finalmente fue aprobada por 60 votos a favor, de los diputados del PRD, Morena, una parte de los panistas, Movimiento Ciudadano y del Grupo Constitucionalista; y 23 en contra del Grupo designado por el Ejecutivo, el PRI y Nueva Alianza, y tres abstenciones.

La Revocación del Mandato, como finalmente quedó, se instituye para todos los funcionarios electos, incluido el jefe de Gobierno, una vez que hayan completado cuando menos la mitad de su mandato y sea solicitada por cuando menos 10% de los inscritos en el padrón electoral. Obtendrá el carácter de vinculante siempre y

---

<sup>17</sup> *El Universal*, 10 de febrero de 2017. A los ocho partidos políticos se le suman los dos coordinadores de los grupos designados por el presidente de la República y por el jefe de Gobierno.

cuando participen 40% de los inscritos en el listado nominal de electores y que la Revocación sea aprobada por cuando menos 60% de los electores que participaron.

Otros temas polémicos como el de los matrimonios igualitarios o el de la muerte asistida fueron aprobados, no exentos de discusión, pero por amplia mayoría. El matrimonio igualitario fue elevado a rango constitucional en el artículo 16, inciso H, numeral 2, por una votación de 68 votos a favor de las fracciones de diputados de Morena, PRD, PRI, Ejecutivo Federal y algunos diputados del PAN, por 11 en contra, del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), algunos miembros del PAN y los del Partido Encuentro Social (PES). La redacción final quedó de la siguiente manera: “Se reconoce en igualdad de derechos a las familias formadas por parejas de personas LGBTTTI, con o sin hijas e hijos, que estén bajo la figura de matrimonio civil, concubinato o alguna otra unión civil”.

Temas controvertidos fueron también: los mecanismos, procesos y actores intervinientes en la reforma a la Constitución; la llamada “renta básica”; la reducción de la edad de votar de 18 a 16 años; así como la integración, las atribuciones y el funcionamiento de algunas instituciones administrativas, de impartición de justicia y la integración misma del Legislativo, entre otras muchas problemáticas.

Retomamos dos debates sobre artículos particulares para ejemplificar temáticas y posturas de las diferentes fracciones constituyentes. Se eligieron artículos relativos a dos tipos de problemáticas: uno sobre el ordenamiento territorial, vinculado con posiciones sobre la utilización del uso del suelo, un bien de alto valor en cualquier ciudad; y otro más relacionado con posturas ideológicas, como lo es “la interrupción legal del embarazo”, discusión sempiterna entre la izquierda y la derecha.

*Ordenamiento territorial*

A la Comisión de Desarrollo Sustentable y Planeación Democrática le tocó procesar y dictaminar el artículo 21 del proyecto de constitución (Ordenamiento territorial). Este es de particular importancia porque el territorio urbano representa el sustento físico de cualquier visión o proyecto de ciudad que se quiera llevar a cabo, su regulación determina prioridades y responsabilidades sobre el manejo del uso del suelo; así como sobre el cuidado y preservación de bienes escasos, como el agua y demás recursos ecológicos. Al presentar el dictamen de la comisión al pleno de los constituyentes, los cuatro representantes de las fracciones más grandes (Morena, PRD, PRI y PAN) pidieron que se votara a favor, y estuvieron de acuerdo en que el artículo contenía cuando menos las siguientes virtudes: ordenamiento territorial privilegiando el uso social y la preservación del disfrute colectivo del espacio público, la participación ciudadana en la solución de los problemas, disminución de la huella ambiental, el desarrollo incluyente del entorno de todos los sectores de la sociedad, creación de disposiciones y mecanismos reguladores en materia de suelo, agua, infraestructura física y tecnológica, movilidad y seguridad.

Por otra parte, en la discusión se informó que se hicieron 94 reservas a los diferentes apartados, numerales o párrafos que componían el artículo. Nos centraremos exclusivamente en las reservas hechas al Apartado C, “Regulación del suelo”, cuya importancia radica en que en el mismo se determinan modalidades del uso del suelo, delimitándolas, sujetándolas a regulaciones de funcionamiento, protección y cambio, además de definirse responsabilidades y atribuciones en su ordenación. Es decir, las principales disposiciones de determinación de uno de los valores más preciados de la ciudad: el territorio.

Se reclamó, entre otras cuestiones, sobre no hacer énfasis en la prohibición de la gentrificación en la ciudad, en el cambio del uso del suelo rural a urbano, en la no privatización de la infraestructura urbana y de los servicios públicos como el de la gestión de los residuos y del agua, así como la responsabilidad de las empresas para el saneamiento de las aguas que emplearon en sus procesos. Pero quizá una de las temáticas a discusión que reflejan con mayor nitidez los dos proyectos de la ciudad, que a veces soterrados y en ocasiones escandalosamente explícitos se confrontaron en el constituyente, fue la definición de los actores encargados de la determinación del uso del suelo, así como de sus modalidades y alcances.

El gobierno de la ciudad será el responsable de administrar y gestionar el suelo; en los proyectos de alto impacto participará el Congreso y se apoyará tanto en los dictámenes del Instituto de Planeación Urbana y Prospectiva, como en la opinión de las alcaldías. Por parte de la izquierda, algunos diputados impulsaron la participación ciudadana en la determinación de los usos del suelo. Jaime Cárdenas presentó una modificación al apartado C numeral 5, que refleja claramente esa intención:

*El territorio de la Ciudad de México se clasificará en suelo urbano, rural y de conservación. El suelo rural y de conservación no podrá transformarse en urbano sin que se realice una consulta previa, obligatoria, vinculante, de buena fe y eficaz entre las personas afectadas directa o indirectamente por la modificación en el uso del suelo.*

La parte resaltada corresponde a las ideas que se querían incluir en ese numeral que en sustancia pone como condicionante para cualquier cambio de uso del suelo la expresión de los afectados y le otorga un carácter vinculante. En ese mismo sentido, Patricia Ruiz Anchondo propuso, en el numeral 6, integrar a las alcaldías en la regulación en el cambio de los usos del suelo, argumentando

que “es un asunto de los gobiernos de cercanía y no pueden quedar excluidos de las decisiones del gobierno de la ciudad”.

La propuesta al apartado C, numeral 6, presentada por la diputada de Morena, señalaba lo siguiente:

El gobierno de la ciudad regulará los cambios de uso de suelo con la participación que corresponda *a las alcaldías* y al Congreso en los casos de alto impacto. La ley definirá los procedimientos para las modificaciones a los usos de suelo solicitados por un particular, dependencia u órgano de la administración pública local o federal ante el gobierno de la ciudad. En todos los casos se integrará un expediente para dictamen del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, con la opinión *vinculante* de las alcaldías.

Estas dos propuestas fueron rechazadas quedando los numerales respectivos sin las modificaciones propuestas; sin la participación de los sectores afectados, sin la intervención de las alcaldías y mucho menos sin sus decisiones vinculantes.

En el lado opuesto, el diputado constituyente del PAN, Roberto Gil Zuarth, se mostraba preocupado “con las reglas que establecen supuestos de intervención del Estado en la realización y despliegue de actividades económicas y también la intervención del Estado en el uso, goce y disfrute de la propiedad”. Gil Zuarth pidió la supresión del numeral cuatro del apartado C, el cual protegía de la expulsión de sus lugares de residencia a los sectores afectados por alguna obra:

Las obras urbanas, públicas o privadas, proyectos y megaproyectos –decía este numeral– privilegiarán el interés público, *controlando que su realización no implique la exclusión y expulsión de residentes, y actividades, particularmente los de menor ingreso*, así como afectaciones urbanas, ambientales y de la movilidad al patrimonio natural y cultural, y a los bienes comunes y público.



La argumentación de Gil la resume de la siguiente manera:

La pregunta es si este principio o esta regla de intervención del Estado para garantizar el no desplazamiento de una actividad económica o bien del hecho de la residencia es un principio razonable y objetivo; si no puede ser contraproducente en el sentido de inhibir la inversión o bien para alisar la inversión que realiza el Estado [...] Tal y como está construida esta regla puede interpretarse como una barrera absoluta tanto al despliegue de la inversión pública como al despliegue de la inversión por parte de los privados.

Por 45 votos en contra y 41 a favor y una abstención no se admitió a discusión la propuesta del diputado Gil Zuarth; sin embargo, al final de la sesión, argumentando fallas en los procedimientos en las votaciones, consiguió que sus reservas fueran llevadas ante la Mesa Directiva para que se hiciera un análisis particular del procedimiento, que redundó más tarde en que pudieran prosperar sus reservas y se eliminara del articulado el numeral 4.

### *El derecho a la vida*

El otro debate ilustrativo de los dos proyectos principales de ciudad que se debatieron en la Asamblea Constituyente, marcado por un tamiz ideológico, fue el que se suscitó en la Comisión de Carta de Derechos sobre la interrupción legal del embarazo. En la discusión de diferentes artículos del Capítulo II, Sobre Derechos Humanos y en las sesiones plenarias pertinentes, los dos bloques de diputados contrapuestos en este tema se enfrentaron con distintos argumentos y estrategias para defender la vigencia de la interrupción legal del embarazo o para evitarla.

Aquí solamente nos detendremos en la última discusión sobre el tema, cuando se debatió el artículo 14 apartado A, “Derecho a la vida digna”, numeral 1, del dictamen de la Comisión, que a la letra

decía: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, así como a la mejora continua de su existencia”.

Los diputados del bloque de derecha, formado por el PAN, el PRI y el PES, aprovecharon la discusión para buscar incluir en el numeral un enunciado que expresara concretamente el “Derecho a la vida”, que sustituyera o complementara el enunciado de “Derecho a una vida digna”. Los argumentos giraron en torno a las implicaciones del cambio, y en las réplicas y contrarréplicas, prevalecieron las argumentaciones de principios, de técnica jurídica y de derecho comparado, principalmente.

Los argumentos de principios se movieron entre dos polos conocidos. Por un lado, la posición de los panistas y sus aliados, que en voz de Mauricio Tabe, expresó muy claramente esa postura:

Vengo a hablar a nombre de los panistas, de muchos mexicanos [...] pero sobre todo a nombre de lo que consideramos fundamental para la humanidad, que es la preservación de la vida [...] que nos obligan a defender este derecho. La vida y la dignidad del ser humano debe protegerse y respetarse desde el momento de la concepción y hasta la muerte, así lo declaran nuestros principios y así está contenido en nuestra plataforma.

Del lado del bloque de izquierda, PRD, Morena, los Constitucionalistas y MC, la diputada Lol Kin Castañeda expresó con claridad la posición contraria:

Quisiera hacer una clara diferencia entre cuál es el derecho a la vida y cuál es el derecho a la vida digna. La diferencia es la libertad de las mujeres, la libertad de decidir sobre su propio cuerpo. La Ciudad de México es un santuario de libertades desde hace muchos años. Aquí nadie puede obligar a nadie a abortar contra su voluntad, pero tampoco se le puede imponer su ideología o sus dogmas como un bien público, eso debe de quedar muy claro.

Los argumentos jurídicos fueron el otro basamento de las diferentes posturas; Armando Martínez Gómez (PVEM), presidente del Colegio de Abogados Católicos, lo expresó de la manera siguiente:

El citado numeral 14 denominado “vida digna”, es justamente el estandarte del despropósito lógico-jurídico de esta Constitución, porque no deriva de un rigor metodológico, sino de una voluntad ideológica primitiva para demostrar quién tiene más fuerza legislativa, sin importar que la recta razón de eso exista, sin importar el propósito pedagógico de la ley [...] nos acusaron de atentar contra los derechos reproductivos de las mujeres, lo cual evidentemente no es correcto, ya que es la doctrina internacional la que considera que el derecho a la existencia digna como un derecho derivado, y es que sería un despropósito normativo y lógico aprobarlo sin la expresa protección de los derechos fundamentales, como es vida y dignidad.

La respuesta a este razonamiento la dio la exministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Olga Sánchez Cordero:

Si ponemos el derecho a la vida en términos absolutos y después la vida digna, la interpretación constitucional haría énfasis en el derecho a la vida y no a la vida digna, puesto que esta interpretación, al tener fuerza expansiva y consecuentemente proyectarse sobre los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, tendríamos un cuestionamiento sobre su penalización o no [...] el intérprete de la Constitución por ser el núcleo duro de la norma se iría a la interpretación de la vida como derecho absoluto, mismo que [...] necesariamente se proyecta a la ya despenalización aceptada y regulada por el legislador del Distrito Federal.

Finalmente, uno de los argumentos más contundentes aportado por la legisladora de Morena, Gabriela Rodríguez y retomado por otros legisladores como Bernardo Bátiz, fue que donde se ha puesto ese aparentemente inocuo precepto, donde se habla del derecho a la vida, inmediatamente vienen efectos penales; en las 18 constituciones en las que se incluyó el término “Derecho a la vida” se co-

menzaron a denunciar y a encarcelar a las mujeres que practicaron el aborto. Al final de esta discusión, la propuesta de incluir en la Constitución el “Derecho a la vida” no prosperó, prevaleciendo el derecho de las mujeres a decidir sobre su propio cuerpo.

### La reingeniería de los gobiernos locales en la CDMX

La redacción final de la Constitución dejó en sus capitulados una arquitectura institucional que determinará en el corto plazo el futuro de la ciudad. En esta parte del trabajo nos referiremos a la reingeniería institucional que se realizó en la CDMX respecto a las delegaciones y/o demarcaciones que se transformarían en alcaldías.

La primera referencia que tuvimos para salir del escenario de la especulación fue la aprobación de las reformas del artículo 122 constitucional. En dicho artículo se definen los grandes trazos de la reforma y se establecen las bases de la organización e integración de los gobiernos locales. Lo primero que los especialistas en el estudio de los gobiernos municipales resaltaron fueron las disposiciones contenidas en el artículo 122 constitucional, el cual, en su inciso A fracción VI, dice textualmente que “la división territorial de la Ciudad de México para efectos de su organización político administrativa, así como el número, la denominación y los límites de sus demarcaciones territoriales, serán definidos con lo dispuesto en la Constitución Política Local”. Lo anterior implica el reconocimiento que la base de la organización política y administrativa son las demarcaciones.

#### *Alcaldías y/o municipios: similitudes y diferencias*

En la misma fracción del artículo 122 de la Constitución Federal se establece que “El gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las Alcaldías”. Es importante

señalar que los especialistas en el estudio de los gobiernos municipales, al encontrar en el artículo 122 una referencia al término alcaldías, inmediatamente interpretaron que los encargados de la reforma política habían diferenciado deliberadamente las funciones, atribuciones y facultades de las alcaldías en contraposición a lo que conocemos en el artículo 115 de la Constitución federal como municipios. Ello, se dice, fue con la intención de restarle funciones, atribuciones y facultades a las alcaldías, es decir, lo que hicieron fue construir una entidad jurídica diferente a la de los gobiernos municipales al llamarlas alcaldías y le restaron autonomía a dichos sujetos jurídicos.

La percepción anterior se refuerza al analizar desde el punto de vista financiero el papel que los reformadores le asignan a las alcaldías en el artículo 122. Con un escueto enunciado que a la letra dice: “Sujeto a las previsiones de ingreso de la hacienda pública de la CDMX, la Legislatura aprobará el presupuesto de las Alcaldías, las cuales lo ejercerán de manera autónoma en los supuestos y términos que establezcan la Constitución Política Local”. Mientras los gobiernos municipales tienen autonomía para manejar sus finanzas públicas, lo que implica autonomía para manejar sus capítulos o partidas de ingresos, así como los capítulos o partidas de gasto, las alcaldías en el esquema del artículo 122 sólo tendrían autonomía para ejercer el gasto. Es decir, sólo pueden definir con libertad el destino de los recursos con los que cuentan, pero deben sujetarse a las disposiciones del gobierno de la CDMX y del Congreso local en lo relativo a los ingresos. En un modelo dependiente desde el punto de vista financiero por la vía del ingreso, en definitiva, el diseño que se plantea en el artículo 122 es de subordinación fiscal.

Hay otro elemento que muestra que la reforma del artículo 122 impondrá una fuerte dependencia a las alcaldías respecto al gobierno de la CDMX mediante el ingreso, y probablemente las alcaldías

tendrán un mayor grado de autonomía por la vía del gasto. Al analizar el inciso “c” del artículo 122 se observa lo siguiente:

La administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a los Alcaldes [...] Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la CDMX, corresponderá a los Concejos de las Alcaldías aprobar el presupuesto de egresos de sus demarcaciones, que enviarán al Ejecutivo local para su integración al proyecto de presupuesto de la CDMX para ser remitido a la Legislatura. Así mismo, estarán facultados para supervisar y evaluar las acciones de gobierno, y controlar el ejercicio del gasto público en la respectiva demarcación territorial.

El término clave en la redacción de la fracción del artículo es el “Sujeto a las previsiones de ingreso”. Es claro que la autonomía de los concejos para aprobar el presupuesto de egresos de las demarcaciones se reduce a definir el destino de los recursos que el gobierno de la CDMX ponga a su disposición. En resumen, del análisis del artículo 122 de la Constitución federal se desprende que las alcaldías tendrán una dependencia fiscal del ingreso y quizá una mayor “autonomía relativa” por la vía del gasto, pues además los Concejos se encuentran sujetos a ciertas condiciones como las siguientes:

Al aprobar el proyecto de presupuesto de egresos, los Concejos de las Alcaldías deberán garantizar el gasto de operación de la demarcación territorial y ajustar su gasto corriente a las normas y montos máximos, así como a los tabuladores desglosados de remuneraciones de los servidores públicos que establezca previamente la Legislatura, sujetándose a lo establecido en el artículo 127 de esta Constitución.

*Procedimientos y criterios para elegir  
y formar gobiernos en las demarcaciones*

En relación con la configuración estructural y orgánica de las alcaldías, hubo una corriente de especialistas que destacaron que en el artículo 122 constitucional, en particular en el segmento donde se hace la descripción orgánica de las alcaldías, se señalaba que las mismas eran solamente un “órgano político administrativo”. Los especialistas inmediatamente argumentaron que eso era una limitante, y que expresamente debía señalarse que las alcaldías serían órganos políticos administrativos con carácter de gobierno. Desde su punto de vista se requería incorporar el término gobierno, pues de lo contrario ocurriría la misma problemática que se presentaba antes de la reforma al artículo 115 constitucional de 1999 que decía: “Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa”; mientras que la reforma de 1999, hace una variación que parece exclusivamente semántica, pero que tiene implicaciones importantes al señalar que “Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa”. Los partidos de la entonces oposición vieron este cambio como una gran victoria, pues sistemáticamente se enfrentaban a la visión restrictiva al considerar a los gobiernos municipales únicamente como administradores y no como agentes con capacidad para definir, diseñar y llevar a cabo políticas públicas de manera autónoma.

Por otro lado, es curioso que el Congreso optó por reproducir en las alcaldías los criterios de elección y los mecanismos para formar gobiernos como en los municipios. Hay estudios que muestran que dichos mecanismos han probado su ineficacia, y que su diseño insti-

tucional responde a la época autoritaria de nuestro país,<sup>18</sup> pues como se ha señalado en repetidas ocasiones, los gobiernos municipales desarrollan un juego de suma cero. Con cada elección el ganador de las votaciones gana todo y los perdedores pierden todo, pues el nivel de representación que obtienen los partidos diferentes al del gobierno municipal no les alcanza para convertirse en una oposición eficaz que pueda servir como contrapeso al gobierno municipal. Su paso por el Cabildo se reduce a ser un actor testimonial de la vida en el municipio.

Lo anterior puede verse de manera clara al analizar el contenido de la fracción VI inciso “a” del artículo 122 de la Constitución federal. Ahí los reformadores establecieron los criterios para integrar las alcaldías. Por ejemplo, se dice que “las Alcaldías son órganos político administrativos que se integran por un Alcalde y por un Concejo, electos por votación universal, libre, secreta y directa, para un periodo de tres años”. Hasta ahí nada que llame la atención, es una generalidad. Sin embargo, el detalle fino viene a continuación:

Los integrantes de las Alcaldías se elegirán por planillas de entre siete y diez candidatos, según corresponda, ordenadas en forma progresiva, iniciando con el candidato a Alcalde y después los Concejales con sus respectivos suplentes, en el número que para cada demarcación territorial determine la Constitución Política de la Ciudad de México.

Para empezar, es llamativo el número de Concejales establecidos en el artículo 122 constitucional, en donde se establece que habrá entre siete y diez candidatos y el mecanismo de la elección por planilla. Estos dos elementos presentes en el diseño para las alcaldías,

---

<sup>18</sup>Tonatiuh Guillén López, “Los gobiernos municipales y la democracia en México”, en *La construcción de las instituciones para la democracia en América Latina*, México, Instituto Federal Electoral, 1999, pp. 131-149.



como hemos dicho, reproducen la dinámica de funcionamiento de lo que conocemos como municipios y cabildos y, lo más importante, dichos elementos han mostrado en México que generan una disociación entre representantes y representados. Es decir, los partidos políticos controlan a plenitud el proceso político de integración de las listas y por tanto de la configuración del gobierno. El ciudadano simplemente tiene el voto para elegir entre una u otra opción política, pero como son alternativas prefabricadas por los partidos políticos, el ciudadano común y corriente no tiene la posibilidad de votar de manera diferenciada en función de los candidatos. Esto es, poder votar por una alternativa para presidente municipal o alcalde y por una alternativa distinta para concejales, y de esa manera influir directa y determinadamente en la integración del órgano de gobierno de la alcaldía.

Por otro lado, destacan las disposiciones del artículo 122 de la Constitución federal, en relación con la elección consecutiva para ocupar el cargo de alcalde y concejales. En el inciso b se señala que en “la Constitución Política de la Ciudad de México deberá establecerse la elección consecutiva para el mismo cargo de alcalde y concejales por un periodo adicional”. Es conveniente señalar que una de las principales críticas que se le hacía a la legislación que regula el funcionamiento de los gobiernos municipales es que no se permitía la reelección; y se argumentaba, con razón, que era un diseño organizacional para el corto plazo y la ruptura.<sup>19</sup> Por lo tanto, el que se haya dado un paso en el sentido de permitir la reelección consecutiva, aunque sea solamente por un periodo adicional, es una decisión correcta, aunque insuficiente; sin embargo, vale la pena también *subrayar el complemento de este cambio*, pues se hace referencia a un supuesto que muestra de nueva cuenta que la reforma está pensa-

---

<sup>19</sup> *Idem.*

da para que los partidos políticos tengan elementos de control del proceso político en las alcaldías; de nueva cuenta parece más una decisión de una coalición de partidos que promueven sus intereses, que una decisión de reingeniería y democratización de la vida y del funcionamiento de las alcaldías. Nos referimos a lo siguiente: “La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de una coalición que los hubiera postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato”. Con el pretexto de promover la disciplina de partido, se alienta el control centralizado de éste.

*El papel de las alcaldías en la Constitución de la CDMX*

Otro punto que muestra que el proceso de aprobación de la Constitución fue complementado y enriquecido, es que en la propuesta de la comisión redactora no se habían establecido explícitamente los nombres de las demarcaciones. No obstante, en la versión definitiva sí se enuncian los nombres de dichas demarcaciones (artículo 52 apartado 4). Una de las temáticas más controvertidas fue la modificación a las demarcaciones; en efecto, la comisión redactora establecía que debería ser aprobada por el Congreso local. Sin embargo, después de la discusión en el constituyente se estableció que debería incorporarse una salvaguarda al inicio o al final del proceso de modificación o creación de una nueva demarcación y que implica un referéndum o consulta ciudadana. Explícitamente se señala en la Constitución que “el Congreso de la CDMX deberá consultar a las personas que habitan la o las demarcaciones territoriales sujetas a análisis para su modificación en los términos que establezca la ley” (artículo 52, apartado 6, fracción IV).

Respecto de la integración y elección de los Concejos de las alcaldías, los reformadores del artículo 122 constitucional reprodu-

ieron los criterios de integración de los gobiernos municipales del país, es decir, recurrir a la elección por planillas. Como hemos señalado, no hay evidencias de que sea un buen diseño institucional simplemente garantizando una mayoría en el Ayuntamiento para el partido que gana la elección, pues eso no refleja la pluralidad ni la representación territorial de intereses de los habitantes de las alcaldías. Después de la discusión en el constituyente se le colocó a la CDMX como la vanguardia en el país. En la versión definitiva de la Constitución Política de la Ciudad de México se establece que:

Las personas integrantes de la Alcaldía se elegirán por planillas de entre siete y diez candidatos, según corresponda, ordenadas en forma progresiva, iniciando con la persona candidata a alcalde o alcaldesa y después con las y los concejales y sus respectivos suplentes, donde *cada uno representará una circunscripción* dentro de la demarcación territorial. Las fórmulas estarán integradas por personas del mismo género, de manera alternada, y deberán incluir personas jóvenes con edad entre los 18 y 29 años, de conformidad con la ley de la materia (artículo 53, apartado 3).

En relación con el tema de las finanzas públicas, la propuesta de la Comisión Redactora se circunscribió de manera extraordinaria a lo establecido en el artículo 122. Como lo hemos sintetizado, en las alcaldías se configuraba un modelo de finanzas con autonomía relativa por la vía del gasto, pero de centralización por la vía del ingreso. Afortunadamente después de la discusión en el Constituyente, y a pesar de que en la redacción final del artículo 61 se dice todavía “sujeto a las previsiones de ingreso”. Sin embargo, se estableció la conformación de un fondo llamado:

Fondo Adicional de Financiamiento de las Alcaldías en cada ejercicio fiscal, considerando en su distribución los criterios de población, marginación, infraestructura y equipamiento urbano. Serán aplicados al gasto bajo los principios de solidaridad, subsidiariedad y cooperación, el cual tendrá como objetivo el desarrollo integral

y equilibrado de las demarcaciones territoriales a fin de erradicar la desigualdad económica y social, dichos recursos deberán destinarse en su totalidad a la inversión en materia de infraestructura dentro de la demarcación territorial (artículo 53, apartado 4).

Por otra parte, es conveniente señalar que la propuesta de la Comisión Redactora era muy escueta al señalar o describir los capítulos de ingresos de las demarcaciones; por el contrario, en la versión definitiva de la Constitución Política de la CDMX se hace una descripción más detallada de las fuentes de ingresos de las demarcaciones, así como de las funciones de cada uno de los actores que integran los gobiernos locales.

### Los retos para una legitimidad democrática constitucional

Una constitución no es sólo un conjunto de reglas para instituir un orden o régimen político, sino también un instrumento para la gobernabilidad.<sup>20</sup> La CPEUM estableció desde 1917 una agenda social que reivindicaba las causas que dieron origen y aliento al movimiento armado. De este modo, el grupo en el poder sentó su legitimidad como autor y garante de una constitución progresista, aunque la incumplía en los hechos con la división de poderes, el federalismo republicano o la efectividad del sufragio popular.<sup>21</sup>

Lejos del referente revolucionario y la gobernabilidad autoritaria del siglo pasado, la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM) tiene que ver con el tránsito hacia una gobernabilidad de-

---

<sup>20</sup> Pierre Rosanvallon, *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad*, Ediciones Manantial, 2009, pp. 184-190.

<sup>21</sup> Ilán Bizberg, "Legitimidad y cultura política: una discusión teórica y revisión del caso mexicano", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, núm. 1, enero-marzo, 1997, pp. 3-18.

mocrática o, al menos, la autonomía del gobierno local respecto al federal, la competencia electoral, una nutrida agenda de demandas ciudadanas y los problemas propios de una zona metropolitana gigantesca, compleja y problemática.

Al respecto, cabe preguntarse si la CPCM contribuye a la mejor gobernabilidad en esta nueva entidad federativa. ¿Se trata de un instrumento para que, efectivamente, los gobernantes desempeñen mejor su trabajo?, ¿los ciudadanos capitalinos experimentarán una mejoría en sus condiciones de vida o podrían albergar esta esperanza con motivo de ella?, ¿puede preverse mayor ánimo para cumplir con sus reglas por más gente y que la autoridad estará en mejores condiciones para hacerlas cumplir?

Antes de responder, debemos expresar que la gobernabilidad puede definirse como la capacidad de un gobierno para dar respuestas positivas a las demandas que la sociedad o los gobernados le presentan. Ésta se constituye por tres dimensiones: además de la legitimidad, la eficacia y la estabilidad. De tal modo que si se falla en una, esto tiene consecuencias para las otras. Un gobierno que es eficaz y estable, gana en legitimidad; y un gobierno que es legítimo gana en eficacia y estabilidad.<sup>22</sup>

Pero a diferencia de la CPEUM, la CPCM no podía sustentar su legitimidad solamente en el proyecto social que promete, sino también ha tenido que remediar su origen problemático. Fue cuestionada severamente por varios motivos, pero principalmente por dos: su origen en el Pacto por México<sup>23</sup> y la falta de representatividad de

---

<sup>22</sup> Antonio Camou (comp.), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, Flacso/IIS-UNAM/Plaza y Valdés, 2001.

<sup>23</sup> El Pacto por México fue un acuerdo político entre el gobierno del presidente de la República, Enrique Peña Nieto, con las dirigencias de los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, para lograr los acuerdos necesarios en el Congreso de la Unión para aprobar un conjunto de reformas de carácter liberal, una de las monedas de cambio en la

quienes tuvieron la responsabilidad de aprobarla. Esto, en razón de que la principal fuerza política partidaria de la CDMX, Morena, fue adversaria al pacto, derrotada en votación en el Congreso de la Unión, ignorada su mayoría en la ALDF y marginada del proceso de elaboración del proyecto constitucional. La integración de la Asamblea Constituyente, por un origen mixto de elección y designaciones, por el cual Morena quedó subrepresentado, significó un acto ilegítimo de fundación de un nuevo orden legal desde la perspectiva de una democracia que pretende ser representativa, federal y progresista.

Este déficit de legitimidad, por su origen, se subsanó con varias acciones: por la integración de un equipo de trabajo en la redacción del proyecto que se caracterizó por la buena reputación de cada uno de ellos. Pero principalmente por un proceso político durante el constituyente, para agregar e integrar en el texto del capitulado una parte importante de las proposiciones de Morena, como la no privatización del agua, el acceso universal a la educación superior, el derecho de los adultos mayores a pensión y el derecho a mínimo vital para toda persona, entre otros.

Haber resuelto esta debilidad en la legitimidad originaria de la CPCM es clave para la expectativa de gobernabilidad: una norma que se percibe o reconoce como legítima contará con mayor disposición o voluntad para ser obedecida. En cambio, entre menos legítima se reconozca, mayor disposición de la fuerza requerirá la autoridad

---

negociación fue su apoyo a una enmienda de la CPEUM que definiera a la capital del país como una nueva entidad de la federación autónoma y mandataria la realización de un Congreso Constituyente local. Si bien la CPCM tiene orígenes en el movimiento por la democratización de la Ciudad de México de la segunda mitad de la década de 1980, su antecedente inmediato es el Pacto.

para hacerla cumplir.<sup>24</sup> De un modo menos estricto: es más fácil gobernar bien cuando hay legitimidad y más difícil hacerlo conforme se va perdiendo.

En lo específico, haber integrado a Morena en el proyecto de Ciudad abona positivamente a la estabilidad para el mejor funcionamiento de lo que será el nuevo Congreso legislativo, puesto que se reducirán las iniciativas para reformarla y se concentrará en los trabajos para la legislación secundaria. Para la pluralidad política de la entidad, con gobiernos de cuatro fuerzas partidarias (PRD, PAN, PRI y Morena), las reglas de acceso al poder y permanencia se mantienen sin disenso y aseguran mayores posibilidades de ampliar los espacios de poder con la división territorial para crear nuevas demarcaciones y con los nuevos concejos como órganos colegiados de gobierno de los ayuntamientos, en los que habrá una composición multipartidaria.

La legitimidad constitucional se manifiesta en la ampliación de los derechos políticos para los ciudadanos, como el que se refiere a la revocación del mandato, así como en que asegura como exigibles un amplio catálogo de derechos sociales, económicos y culturales.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup>Legitimidad es el reconocimiento del derecho del gobernante a gobernar y del gobernado a obedecer. El nivel o grado de obediencia están condicionados por el reconocimiento de que quien gobierna sea bueno, de que su gobierno procura el bienestar de los gobernados. Pierre Rosanvallon, *La legitimidad democrática...*, *op. cit.*

<sup>25</sup>Promueve derechos que hasta su decreto han sido prácticamente desconocidos para la inmensa mayoría de los habitantes de la ciudad e incluso de la cobertura periodística, como el derecho a la ciudad (Pedro Salazar, “¿Cómo constitucionalizar los derechos en la capital de un estado federal”, *Configuraciones*, núm. 41, mayo-agosto, 2006, p. 66; Enrique Provencio, “Visión y proyecto de ciudad en la constitución”, *Configuraciones*, núm. 41, pp. 94-105); el derecho a una buena administración (Sergio López Ayllón y José Antonio Caballero, “La justicia en Ciudad de México”, *Configuraciones*, núm. 41, p. 83); el derecho al cuidado (Marta Lamas, “La nueva Constitución y el derecho al cuidado”, *Configuraciones*, núm. 41, pp. 67-75).

Pero, a diferencia de la CPEUM, la gobernabilidad democrática implica la legalidad. Es decir, no cabe la suspensión de la norma, su aplicación discrecional o la debilidad para hacerla valer.

En el corto plazo, la vigencia del Estado de derecho, al menos elevar sus niveles de manera significativa, es condición necesaria para que la CPCM pueda ser reconocida como un instrumento para la justicia y no como un arreglo político a favor de las burocracias partidarias. En una sociedad democrática, la legitimidad implica que el gobernante se someta a lo que mandan las leyes y que éstas correspondan a una concepción de la justicia reconocida así por la mayoría.

La mayor oportunidad para la legitimidad de la CPCM sólo puede estar en sus resultados; en que se logre reconocer en el corto plazo como un documento práctico, fácil de entender, plausible y, sobre todo, que dé buenos resultados para la ciudadanía. La gran interrogante es para qué le va a servir al ciudadano ordinario en su vida cotidiana, de qué manera o en qué le va a ayudar a que su vida sea mejor. Como mínimo, qué certidumbre le da como un sujeto que puede hacer efectivos sus derechos, que lo protege efectivamente de actos arbitrarios de la autoridad, que le permite, al menos, cumplir con sus obligaciones de manera ágil, expedita y sin corrupción de por medio.

Es decir, la legitimidad de la CPCM dependerá también de la gestión de la autoridad. Su reputación o aprecio está condicionada por la buena o mala actuación del gobierno central y los gobiernos locales o alcaldías para hacer valer el estado de derecho. Para ello, la innovación que introduce y que puede ser efectiva es la creación del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad, organismo con autonomía técnica y de gestión, dirigido por un especialista y un órgano colegiado integrado por consejeros ciudadanos más representantes del gobierno central y las alcaldías.

Si la CPEUM se caracterizó por una agenda social emanada de la Revolución, la CPCM crea nuevos organismos autónomos que fortalecen una agenda ciudadana en relación con el combate a la co-



rrupción, la rendición de cuentas y la justicia, entre los que destaca la Fiscalía General de Justicia, que sustituye a la Procuraduría de Justicia dependiente del jefe de Gobierno, así como el Instituto de Defensoría Pública.

El principal problema para la legitimidad es semejante al que tuvo la CPEUM: que al paso del tiempo se agote la expectativa sobre los beneficios en los ciudadanos. El déficit está en la falta de capacidades y recursos de la autoridad para hacer efectivo el catálogo de derechos que se pretenden como exigibles. Por ejemplo, el artículo 10 establece, como consecuencia del derecho al trabajo, que las autoridades establezcan un seguro de desempleo que proporcione a los beneficiarios “los recursos y las condiciones necesarias para una vida digna, en tanto encuentran una actividad productiva”. Como éste hay varios más, como el derecho de todas las personas “a un mínimo vital para asegurar una vida digna”, conforme al artículo 9. Que sea a todas las personas implica, a la letra, que cualquiera, y no solamente los originarios, habitantes y vecinos, reciba una cantidad de dinero constante por el hecho de ser y mantenerse en extrema pobreza.

El artículo 4 ordena a las autoridades que adopten medidas para la calidad de bienes, servicios e infraestructura necesarios para que las personas puedan ejercer sus derechos y elevar los niveles de bienestar “mediante la distribución más justa del ingreso y la erradicación de la desigualdad”, lo cual no puede lograrse sin que desde el gobierno federal se cambie la política económica del país, la base fiscal, la tasa tributaria, la redistribución del ingreso, elevar los salarios y aumentar el crecimiento económico.

La carga financiera del aumento en el costo y cantidad de bienes y servicios, se incrementa también por la obligación de mantener nuevas instituciones, el crecimiento de las existentes y la necesidad de pagar una nómina mayor de servidores públicos, para lo que no hay previsto el aseguramiento de los ingresos presupuestarios que permitan hacer frente a estos compromisos.

En consecuencia, los riesgos para la gobernabilidad son: uno, que se produzca frustración entre la población ante la incapacidad de cumplir mínimamente a corto plazo; otro, que se cause un serio problema de ineficacia para el gobierno central de la capital y para las alcaldías, ante una sobrecarga de demandas; o que sea por medio de líderes o “coyotes”, como gestores ante la autoridad, la manera más efectiva para acceder a los beneficios prometidos por la CPCM; uno más, el posible conflicto entre el gobierno central y las alcaldías por el control de los recursos y el deslinde en las responsabilidades; así como las complicaciones para tomar acuerdos y decisiones de manera colegiada en los concejos de las alcaldías en perjuicio de una gestión eficaz.

## Reflexiones finales

La vinculación política y académica debe estar permanentemente en comunicación. Los problemas nacionales y de la Ciudad de México requieren de un permanente diálogo y cooperación de los diversos sectores de la sociedad mexicana. En particular, el ejercicio de la construcción y aprobación de la Constitución Política de la Ciudad de México, es un ejemplo vivo de la posibilidad de llegar a acuerdos en bien de los ciudadanos.

Es clara la diversidad de intereses y visiones del mundo, pero al final hemos visto un conjunto de ciudadanos que nos representaron y que trabajaron fehacientemente para lograr un documento de vanguardia mundial al ser incluyente y progresista.

La Constitución Política de la Ciudad de México es factible de modificarse, seguramente puede mejorarse, pero el trabajo hecho desde su elaboración hasta su concreción debe ser ejemplo de civilidad.

En la discusión y construcción de este documento intervinieron diferentes posiciones, y sobre todo diputados que representaron a los jóvenes olvidados muchas veces por una sociedad acostumbrada a criminalizarlos y explotarlos. También, hubo acaloradas discusiones sobre la mirada moralista de asumir el derecho de las mujeres a decidir sobre su cuerpo como contrario a la vida; ganando la visión progresista y de derecho a la salud pública.

El derecho a la formación de familias homoparentales representó un gran avance; al igual que la consulta a los pueblos y comunidades indígenas de la Ciudad de México sobre sus derechos, ejemplo de pluralidad e integración en los procesos políticos.

Lo que resta es defender la aplicación de esta Constitución Política de la Ciudad de México, lo cual representa un reto para la sociedad y los representantes de la misma. A México le urge ejercer la ley y salir de la corrupción.

## Los autores

**Gabriela Rodríguez Ramírez.** Actual secretaria general del Consejo Nacional de Población. Fue presidenta del Consejo Consultivo Ciudadano para la Política de Población. Estuvo al frente de la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México hasta el 5 de febrero de 2020, anteriormente estuvo al frente de la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México en 2018 y en 2016 fue electa como diputada constituyente de la Ciudad de México. Psicóloga educativa por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y maestra en antropología social por la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH).

**Jesús Ramírez Cuevas.** Actual vocero de la Presidencia de la República, posee una licenciatura por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Periodista y escritor de diversos medios como *Associated Press*, *Reuters* y *La Jornada*. Fungió como diputado constituyente de la Ciudad de México por el partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena), siendo responsable de la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes.

**Olga Sánchez Cordero.** Actual titular de la Secretaría de Gobernación, licenciada en derecho por la UNAM, posee títulos de posgrado en política social y administración en Gran Bretaña. Fungió como ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cargo que desempeñó de febrero de 1995 a noviembre de 2015, anteriormente se ha desempeñado como senado-

ra de la República, diputada constituyente de la Ciudad de México, ha sido ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Posee una distinción como la Primera mujer en recibir la “Medalla al Mérito Cívico Eduardo Neri y Legisladores de 1913” que otorga la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

**Patricia Ortiz Couturier.** Actualmente es la primera alcaldesa de La Magdalena Contreras. Licenciada en política y gestión social por la Universidad Autónoma Metropolitana. Inició su trabajo político y social como líder juvenil en su partido, participó como diputada constituyente para crear la primera Constitución Política de la Ciudad de México.

**Alejandro Carrillo Luvianos.** Actual secretario de la Unidad Xochimilco de la UAM. Profesor-investigador del Departamento de Política y Cultura de la UAM Xochimilco. Tiene una licenciatura en ciencias políticas y administración pública por la Universidad Nacional Autónoma de México; y una maestría en sociología e investigación social por la Università Degli Studi Di Roma. Entre sus líneas de investigación se encuentra el estudio del Estado mexicano, políticas públicas y nuevas formas de gobierno. Autor de “De Clouthier a Anaya. Un recuento. El Partido Acción Nacional en el sistema político mexicano”.

**Rigoberto Ramírez López.** Profesor-investigador del Departamento de Política y Cultura de la UAM Xochimilco. Doctor en teoría política, teoría democrática y administración pública por la Universidad Autónoma de Madrid; maestro en políticas públicas por la UAM Xochimilco, y licenciado en sociología por la misma institución. Docente por más de 20 años. Autor y coautor de más de 35 artículos o capítulos publicados en revistas especializadas y libros, entre ellos “La reglamentación municipal como instrumento de gestión pública en 12 ciudades capitales”, “Voto diferenciado, candidatos y coaliciones, en las elecciones federales y en la Ciudad de México en 2018”.

**Juan Reyes del Campillo Lona.** Profesor-investigador del Departamento de Política y Cultura de la UAM Xochimilco. Doctor en estudios sociales (procesos políticos) por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)

y maestro en ciencia política por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Autor de “El sistema de partidos y las elecciones en México de 2018” y de “2018: la ruptura del sistema partidario de la transición”, ha sido también miembro del comité editorial de la revista *El Cotidiano* y coordinador de la sección Partidos Políticos y Procesos Electorales.

**Ernesto Soto Reyes Garmendia.** Profesor-investigador del Departamento de Política y Cultura de la UAM Xochimilco. Doctor en economía por la Universidad Pierre Mendes France de Grenoble (1994), maestro en economía por la Facultad de Economía de la UNAM (1986) y licenciado en administración por la UNAM (1972). Ha desempeñado diversos cargos de gestión: secretario de la Unidad Xochimilco de la UAM, ha sido jefe del Departamento de Política y Cultura y jefe del Área y del Cuerpo Académico Gestión Estatal, Sistema Político y Sociedad Civil. También fue secretario de Asuntos Académicos del SITUAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, evaluador acreditado de Conacyt y cuenta con el perfil Promep. Coordinador de 16 libros científicos y autor de más de 40 artículos especializados con arbitraje en español, francés e italiano.

**Héctor Manuel Villarreal Beltrán.** Profesor-investigador del Departamento de Política y Cultura de la UAM Xochimilco. Licenciado en ciencia política y administración pública, y en sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); maestro en comunicación institucional del Centro Avanzado de Comunicación y posee un diplomado en filosofía del hombre en la Universidad Panamericana. Ha trabajado como asesor parlamentario y consultor en temas legislativos de educación, cultura y ciencia y tecnología. Ha publicado diversos libros como *Imaginario musicales de la globalización*; *Los músicos: embajadores de las culturas*; *La asignación de recursos públicos a la educación. Problemática y perspectiva*. Además ha sido articulista en varias revistas culturales y periódicos nacionales, y como ensayista obtuvo el Premio Nacional de Ensayo Joven “José Vasconcelos” 2006.

*Primera Constitución Política de la Ciudad de México 2017. Testimonios de su discusión y aprobación*, coordinado por Delia Patricia Couturier Bañuelos y Luciano Concheiro Bórquez, se terminó de imprimir en octubre de 2020, con un tiraje de 500 ejemplares. Impresión: Vaksu editores, Gallo 40, Colonia Granjas Banthí, c.p. 76805, San Juan del Río, Querétaro, Tel. (427) 264 32 72 [vaksu.editores@gmail].







*Primera Constitución Política de la Ciudad de México 2017. Testimonios de su discusión y aprobación* pone al alcance del público lector algunos testimonios de diputadas y diputados constituyentes, así como la reflexión de académicos-investigadores de la División de Ciencias Sociales y Humanidades, de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, respecto del proceso político de la discusión para aprobar este documento histórico primordial para los ciudadanos de la capital del país.

La vinculación política y académica deben estar en permanente comunicación. Los problemas nacionales y de la Ciudad de México requieren de un permanente diálogo y cooperación de los diversos sectores de la sociedad mexicana. En particular, el ejercicio de la construcción y aprobación de la Constitución Política de la Ciudad de México, es un ejemplo vivo de la posibilidad de llegar a acuerdos en bien de los ciudadanos.

