

La Reforma Constitucional de la Ciudad de México: análisis crítico de la composición de la Asamblea Constituyente

Miguel Ángel Rodríguez Vázquez¹,

CATEDRÁTICO DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS DE LA UNIVERSIDAD JUÁREZ DEL ESTADO DE DURANGO

Edgar Alán Arroyo Cisneros²

ENCARGADO DE LA DIRECCIÓN DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD JUÁREZ DEL ESTADO DE DURANGO

RESUMEN:

Este trabajo aborda las características generales de la reforma constitucional de la Ciudad de México de 29 de enero de 2016, así como un apunte crítico sobre el proceso constituyente que se llevará a cabo para expedir la Constitución local en la capital, en concreto, de la forma en que se integra la Asamblea Constituyente, pues se considera que en su totalidad debieron ser diputados electos por la ciudadanía. Al final del texto, se establecen algunas conclusiones al respecto.

PALABRAS CLAVE: Reforma constitucional, Ciudad de México, Reforma del Estado, Asamblea Constituyente, Constitución.

ABSTRACT:

This paper addresses the general characteristics of the constitutional reform of Mexico City on January 29, 2016, as well as a critical point about the constitutional process that will take place to issue the local constitution in the capital, namely the how the Constituent Assembly is integrated, as it is considered that deputies should be elected entirely by the public. At the end of the text, some conclusions were established.

KEYWORDS:

Constitutional reform, Mexico City, State Reform, Constituent Assembly, Constitution.

Introducción

El pasado 29 de enero de 2016 se publicó una reforma constitucional de la mayor relevancia que, entre otros aspectos, suprime el otrora Distrito Federal para dar paso a la Ciudad de México, denominación oficial con la que ahora se conocerá a la capital de nuestro país. Queda sin efectos, igualmente, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, pues se dará paso a la Constitución de la Ciudad de México que será expedida por una Asamblea Constituyente.

A partir de lo anterior se ponen de relieve dos cuestiones fundamentales: los contenidos de la reforma y el proceso constituyente en sí mismo. Ambos tópicos merecen ser analizados por

1 Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor-investigador en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Juárez del Estado de Durango. Investigador nivel I del Sistema Nacional de Investigadores. Perfil PRODEP. Miembro asociado de la Sección Mexicana del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Magistrado en Retiro.

2 Licenciado en Derecho por el Tecnológico de Monterrey, campus Monterrey. Especialista en Derecho Constitucional y Administrativo. Maestro y Doctor en Derecho por la UJED. Encargado de la Dirección del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UJED. Profesor con perfil PRODEP a nivel licenciatura, especialidad, maestría y doctorado en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UJED.

separado, lo cual representa de hecho el propósito central de este trabajo.

Efectivamente, al hablar por principio de cuentas de las características que tiene la Ciudad de México desde el punto de vista constitucional nos referiremos a los cambios de fondo emprendidos por el Poder Revisor de la Constitución, sobre todo al contenido del artículo 122 que, como bien se sabe, determina las bases jurídico-políticas de la capital.

De la misma manera, se esgrimirán algunos planteamientos críticos acerca del proceso constituyente ordenado por el régimen transitorio de la reforma, en específico, de la forma en que se integra la Asamblea Constituyente, el ejercicio de los derechos de las y los ciudadanos de la Ciudad de México, así como a una posible sobrerrepresentación política que quede desconectada del entorno democrático y plural que caracteriza a esa entidad federativa.

I. Principales características de la reforma

Como ya se señalaba en la Introducción, el 29 de enero de 2016, la reforma política de la Ciudad de México fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, trascendente modificación constitucional que se inserta en el contexto más amplio de la “Reforma del Estado” y que supone cambios de relevancia no sólo en la teoría, sino en la *praxis* del constitucionalismo en nuestro país.

Antes de referirnos a los contenidos generales de la reforma, es necesario ubicar los antecedentes de la misma. De manera general, y en concordancia con Jaime Cárdenas,³ la reforma del extinto Distrito Federal se abordó tradicionalmente desde tres perspectivas o puntos de vista: a) el modelo de permanencia del régimen especial para el Distrito Federal, en donde los poderes federales no tuvieran intervención en los asuntos locales y los órganos de gobierno local incrementarían sus competencias; b) el

modelo de la dualidad, para que por un lado existiese un exiguo territorio del Distrito Federal y por otro, se creara el estado del Valle de México o el estado del Anáhuac, y c) el modelo de la equiparación del Distrito Federal con cualesquiera de las entidades federativas, estableciendo un régimen especial para los bienes inmuebles federales que se encontraban en el territorio del Distrito Federal.

Un estadio importante en el trayecto de la reforma política de la capital lo supuso la reforma de 22 de agosto de 1996, misma que introdujo la posibilidad de elegir al jefe de Gobierno y a los integrantes de la Asamblea Legislativa, pues recordemos que con anterioridad existía un regente directamente designado por el presidente de la República. En cuanto a la naturaleza jurídica de la propia capital, esta reforma hizo un reenvío a la definición del Distrito Federal proporcionada por el artículo 44 constitucional, lo cual creó confusión al equiparar a la Ciudad de México con el Distrito Federal.⁴ Asimismo, el hecho de que los titulares de los poderes federales como el presidente de la República y el Congreso de la Unión siguieran interviniendo en los asuntos locales del Distrito Federal, impidió alcanzar el objetivo final de la reforma política de dotar a la capital de un gobierno propio autónomo y representativo.⁵

En el dictamen de la Cámara de Diputados relativo a la reforma de 2016 se puede leer lo siguiente:

Como se ha mencionado, la Reforma Política del Distrito Federal es de gran trascendencia dentro de la historia política y contemporánea de nuestro país, se trata sin duda de uno de los factores que incorporarían a dicha entidad en un ámbito democrático, pues se erige como mecanismo jurídico a través del cual los habitantes del Distrito Federal dejarán de ser <<ciudadanos de segunda>> y se

3 Cárdenas Gracia, Jaime, “Prólogo”, en Mejía Alcántara, Ares Nahim, *Un nuevo marco constitucional para el Distrito Federal mexicano*, UNAM/Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 7.

4 Vázquez Alfaro, José Luis, *Distrito Federal. Historia de las instituciones jurídicas*, Senado de la República/UNAM, México, 2010, p. 44.

5 Serrano Salazar, Oziel, *La reforma política del Distrito Federal*, Plaza y Valdés, Centro de Asesoría Multidisciplinaria, México, 2001, p. 196.

convertirán en ciudadanos que tendrán los mismos derechos que los mexicanos de los otros estados.

Por lo tanto, esta dictaminadora considera que el espíritu de dicha reforma encierra cambios viables y posiciona al Distrito Federal en un ámbito democrático al reconocer sus derechos y al despegarlo de la dependencia que, hasta el día de hoy, ejerce el presidente de la República y el Congreso de la Unión en la designación de los titulares de la Policía y la Procuraduría locales, o el visto bueno de la Cámara de Diputados sobre el monto de deuda que pide la ciudad.⁶

La reforma de 29 de enero de 2016 modificó, entonces, la estructura organizacional, administrativa y jurídica de la capital de nuestro país, sede de los poderes de la Unión, que pasará a conocerse de manera formal como Ciudad de México, en sustitución del Distrito Federal, fórmula con la que ha sido denotada históricamente. Se introdujeron transformaciones relevantes por lo que hace a su configuración constitucional, mismas que suponen a su vez una significación digna de subrayar en el marco del pacto federal adoptado igualmente en el nivel de la Carta Magna.

Las principales novedades que esta reforma trae consigo, además del asunto de las denominaciones, tienen que ver con una inédita autonomía de gestión de la cual gozará la capital una vez que los cambios entren en vigor. Por vez primera, la Ciudad de México contará con una Constitución propia -la cual suplirá al Estatuto de Gobierno expedido por el Congreso de la Unión, según se mencionaba con anterioridad-, para lo cual deberá conformarse una Asamblea Constituyente que la emita a más tardar el 31 de enero de 2017; dicha Asamblea será electa el primer domingo de junio de este año, para ser instalada el 15 de septiembre también de la presente anualidad.

⁶ Dictamen en sentido positivo a la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de reforma política de la Ciudad de México, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, año XIX, núm. 4422-III, México, 9 de diciembre de 2015.

Por otro lado, la Ciudad de México tendrá alcaldías y un Congreso local. Este dato resulta importante porque con la inclusión de un parlamento propio, podrá participar en los procesos de reforma a la Constitución Federal, posibilidad que le ha estado vedada hasta este momento. Como es bien sabido, el texto actual del artículo 135 constitucional sólo menciona que para adicionar o reformar el Código Político, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde dichas reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. Dado que los habitantes de la capital no tenían representatividad en este mecanismo, la reforma colma una insuficiencia que abona a la igualdad y a una deliberación política más amplia.

Otras cuestiones tienen que ver con las finanzas públicas, el endeudamiento, el cúmulo de atribuciones en aspectos como el nombramiento y remoción del secretario de Seguridad Pública, del procurador general de Justicia y la injerencia del presidente de la República. Lo que sigue, sobra decirlo, se orienta al fortalecimiento del Poder Judicial de la Ciudad de México, las instituciones electorales, de transparencia y de derechos humanos. Digamos ahora una obviedad o lugar común: del buen funcionamiento de la capital en lo político y en lo jurídico depende una multiplicidad de tópicos en todo el país.

Con lo anterior, puede observarse que los inacabados procesos de Reforma del Estado y Reforma Política en México encuentran nuevos bríos con esta importante variación constitucional, pues el extinto Distrito Federal siempre había quedado fuera de la discusión seria en el ámbito parlamentario. Esto hay que entrecomillar, pues en realidad distintas fuerzas políticas representadas al interior del Congreso de la Unión habían pugnado desde hace tiempo por la transformación de la capital, amén que en la academia, la docencia y la investigación se han hecho aportaciones significativas tendentes a mejorar el estado de cosas prevaleciente en términos de la naturaleza jurídica de la Ciudad de

México. Por ello es de celebrar el consenso y el acuerdo para avanzar en un sendero que luce adecuado, si bien con ciertos vericuetos.

¿Se convierte el Distrito Federal en el estado 32? No, lo anterior es así porque si bien es cierto que equipara algunas de sus facultades a las de los 31 estados de la Federación, no tiene el mismo estatus que éstos. Simplemente en su denominación oficial no se localiza el vocablo “estado”, por lo que es un yerro afirmar que ha nacido el estado 32. La capital es, entonces, una entidad con particularidades y peculiaridades propias, es una entidad federativa a partir de la reforma, pero no un estado. Históricamente parecía existir sinonimia entre tres categorías constitucionales y lingüísticas: estados de la Federación, entidades federativas y partes integrantes de la Federación. A los primeros se refiere, por ejemplo, el artículo 45 de la Carta Magna,⁷ mientras que a estas últimas se refieren, también para ejemplificar, los numerales 42⁸ y 43.⁹

¿Por qué la Ciudad de México no es el estado 32? Esgrimamos varios argumentos con el texto constitucional en mano. Primero, porque la denominación del Título Quinto de la Constitución General de la República es clara: “De los estados de la Federación y de la Ciudad de México”. Este solo hecho entraña ya una diferenciación entre dos categorías diferentes: los estados y la Ciudad de México. Como apuntan Hurtado y Arellano,¹⁰ la capital mexicana no puede ser una entidad federativa entendida como las demás, pues en los sistemas federales las capitales no son un estado, dichas capitales están circunscritas a una ciudad como tal.

7 El artículo 45 constitucional establece que los Estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos.

8 El artículo 42 constitucional estipula que el territorio nacional comprende: “I. El de las partes integrantes de la Federación [...]”

9 El artículo 43 constitucional determina que las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas; así como la Ciudad de México.

10 Hurtado, Javier y Arellano, Alberto, *La Ciudad de México no es el Distrito Federal. Estatuto político y diseño institucional*, IJ-UNAM, México, 2011, p. 267.

Segundo, porque los estados tienen como autoridades a un gobernador, una legislatura estatal y un Poder Judicial ejercido por los tribunales que cada Constitución local establezca; a su vez, la Ciudad de México cuenta con un jefe de Gobierno, una Legislatura y un Poder Judicial que, por mandato constitucional del artículo 122, fracción IV, se depositará en el Tribunal Superior de Justicia, los juzgados y tribunales que establezca la Constitución de la Ciudad de México, además se contará con el Consejo de la Judicatura.

Tercero, porque el artículo 115 es claro cuando puntualiza que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su organización territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre; mientras tanto, el dispositivo 122 en su base VI, ordena 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 por su propia Constitución, además que el gobierno de sus demarcaciones territoriales estará a cargo de las Alcaldías, por lo que ya no existen las otrora delegaciones del extinto Distrito Federal.

Cuarto, porque mientras que el municipio es gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine, 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; los integrantes de la Alcaldía 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.

La Ciudad de México, con todo lo dicho, es una entidad federativa, pero no un estado de la Federación. Lo podemos expresar en los si-

guientes términos: todo estado es una entidad federativa pero no toda entidad federativa es un estado. Hay 32 entidades federativas: 31 estados de la Federación y una Ciudad de México; la Ciudad de México es la entidad federativa 32, mas no el estado 32.

José Ramón Cossío¹¹ puntualiza que mientras a los estados se les reconoce soberanía, a la Ciudad de México se le determina autonomía; lo anterior implica que los poderes federales deben emitir las leyes que permitan la coordinación entre unos y otros, asignar los recursos presupuestales que requiera para su funcionamiento, entre otras cuestiones. Asimismo, en el caso de las alcaldías no se prevén competencias expresas y exclusivas, sino que se delegan a la futura Constitución local, a diferencia de lo que sucede con el municipio y el artículo 115 de la Constitución General de la República, en donde sí es dable localizar un marco mínimo de actuación.

Para Carbonell,¹² una de las cuestiones centrales que habría que analizar a partir de la reforma es la referente a las mencionadas alcaldías, mismas que serán gobernadas por equipos pluripartidistas, lo cual representa un cambio mayor en la administración pública de la Ciudad de México, ya que es posible y deseable que se incrementen la rendición de cuentas, los equilibrios partidistas y la transparencia en las funciones gubernativas.

Es de observar, pues, que son diferentes los desafíos a los que se enfrenta el constitucionalismo con la reforma de la Ciudad de México. Un adecuado rumbo constitucional depende de la altura de miras que posean o no los intervinientes del proceso constituyente, así como la estructura de dicho proceso en su conjunto. De ello nos ocuparemos en el siguiente apartado.

11 Cossío Díaz, José Ramón, "La Ciudad de México en la Constitución". [En línea: 16 de febrero de 2016]. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/jose-ramon-cossio-diaz/nacion/2016/02/16/la-ciudad-de-mexico-en-la>.

12 Carbonell, Miguel, "Las alcaldías de la Ciudad de México". [En línea: 2 de febrero de 2016]. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/miguel-carbonell/nacion/2016/02/2/lascalcdias-de-la-ciudad-de-mexico>.

II. Asamblea Constituyente

Uno de los aspectos relevantes del decreto que declara reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como ya se dijo *supra*, es el relativo a la expedición de la Constitución Política de la Ciudad de México, cuyo contenido se fijará con base en lo dispuesto por el artículo 122 de la primera de las leyes fundamentales mencionadas.

La creación del texto constitucional es competencia de la Asamblea Constituyente, la cual se compone, de conformidad con el artículo séptimo transitorio del decreto aludido, de cien diputados, sesenta se elegirán según el principio de representación proporcional mediante una lista votada en una sola circunscripción plurinominal, catorce senadores designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara, a propuesta de su Junta de Coordinación Política, catorce diputados federales designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara a propuesta de su Junta de Coordinación Política, seis designados por el presidente de la República y seis designados por el jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

Pues bien, a la luz de la Teoría Constitucional, es cuestionable la forma en que se previó que se integraría la Asamblea Constituyente, pues es claro el artículo 39 de la Constitución mexicana al establecer que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, lo que es base para un Estado democrático, además se violan los derechos de las y los ciudadanos de la Ciudad de México por no votar o poder ser votado para la integración de la totalidad de los integrantes de la misma, habida cuenta que únicamente el sesenta por ciento del total serán electos y los demás provendrán de las Cámaras de Diputados y de Senadores, así como por designación del presidente de la República y del jefe de gobierno de la propia Ciudad de México.

Tal como lo afirmó Diego Valadés, presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Cons-

titucional: “la Asamblea Constituyente que avalará la Constitución Política de la Ciudad de México será la primera vez que esté integrada por poderes constituidos y que no será electa en su totalidad.”¹³ Y es que en Teoría Constitucional es básico hacer la distinción entre el poder constituyente y los poderes constituidos. Los diputados que poseen el primero de los poderes tienen la función de hacer una Constitución, en tanto que los legisladores ordinarios de ejercer el poder “dentro de las formas constitucionales”.¹⁴ Entonces, el poder constituyente nos permite explicar la creación de una Constitución, que es muy diferente al de su reforma, pues ésta es realizada por órganos constituidos que tienen sus poderes limitados por la propia norma fundamental, de ahí que se haga tal distinción.

Al seguir esta misma línea de argumentación, cabe cuestionarnos, ¿quién es el titular del poder constituyente? La pregunta antes formulada, como dice Ernst Wolfgang Böckenförde, “implica que puede haber una diversidad de titulares”,¹⁵ empero coincidimos con lo que el mismo jurista plantea en relación con el origen y el contenido de dicho término:

El concepto de poder constituyente es, por su origen y contenido, un concepto democrático y revolucionario, que sólo tiene lugar en conexión con una teoría de la Constitución democrática. Fue desarrollado por primera vez en 1788-1789 por el abate Sieyès. Su intención era la de oponer al dominio del

13 La opinión de Diego Valadés fue expresada en la mesa redonda: “Constitución de 1917, una nueva agenda para el siglo XXI”, en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, el pasado 9 de febrero de 2016. [En línea: 29 de febrero de 2016]. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/df/2016/02/10/la-actual-asamblea-debio-redactar-carta-magna-valades>.

14 Emmanuel J. Sieyès tenía muy clara la diferencia entre representantes ordinarios de un pueblo que “están encargados de ejercer, dentro de las formas constitucionales, toda aquella parte de la voluntad común que es necesaria para el mantenimiento de una buena administración”, en tanto que los representantes extraordinarios [...] reemplaza a la nación en su independencia de todas las formas constitucionales.” Sieyès, Emmanuel, ¿Qué es el Estado Llano?, trad. de José Rico Godoy, Centro de Estudios Constitucionales, España, 1988, p. 111.

15 Böckenförde, Ernst Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, trad. de Rafael de Agapito Serrano, Trotta, España, 2000, p. 163.

monarca y de las instituciones de la monarquía, basadas en el derecho y la tradición, el poder político de decisión originario y no vinculado de la nación como la fuerza que crea la Constitución.¹⁶

En efecto, como se dijo *supra*, el titular originario de la soberanía es la nación, según lo establece la propia Constitución General de la República en su artículo 39, en tal virtud, si seguimos utilizando en el constitucionalismo mexicano la categoría de “poder constituyente” y nos atenemos a su origen “democrático y revolucionario” donde la pretensión es, precisamente, que sea el pueblo a través de sus representantes quien tome las decisiones políticas fundamentales, entonces llegamos a la conclusión que en una asamblea constituyente deben estar los representantes del pueblo que haya elegido éste en un proceso democrático. De ahí que Jorge Carpizo definió lo que es un “Congreso constituyente” en los siguientes términos: “es una reunión de representantes del pueblo que tiene como finalidad realizar el acto constituyente, es decir, crear una Constitución, establecer un orden jurídico.”¹⁷

Con base en dichos aspectos de Teoría Constitucional es que consideramos que la Asamblea Constituyente, para crear la Constitución de la Ciudad de México, debió estar compuesta por las y los diputados que fueran electos democráticamente en su totalidad para ejercer la función constituyente, y no por designación de servidores públicos que son titulares de un poder cuya naturaleza es ser constituido, aun cuando el origen de ellos sí provenga de un proceso electoral en el que se ejerció el sufragio, habida cuenta que ello no sustituye a la voluntad ciudadana.

Más aún, el hecho de que fueran las y los ciudadanos de la Ciudad de México los que eligieran en su totalidad a quienes integraran la Asamblea Constituyente, no es otra cosa que

16 *Ibid.*

17 Carpizo, Jorge, comentario a la voz “Congreso constituyente”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, 8ª. ed., Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1995, p. 626.

el ejercicio del derecho humano que está reconocido en el artículo 35, fracción II, a “votar y ser votado”, pues tienen el derecho político de sufragar a favor de las personas que teniendo la calidad de ciudadanos consideren que los representan, o bien, de tener el alto honor de formar parte del órgano que creará un “orden jurídico fundamental para la comunidad,”¹⁸ por lo que si ello no sucede así, tal como lo manifestó Jaime Cárdenas Gracia: “Se infringen sus derechos políticos a votar y a ser votados”.¹⁹

En tal virtud, llama poderosamente la atención preguntarnos sobre las razones que se tuvieron para hacer un diseño de la Asamblea Constituyente de la manera en que se hizo, y de entrada nos atrevemos a afirmar que se debió a negociaciones cupulares con la finalidad de tener control político sobre las decisiones que en su seno se tomen; por tanto, procederemos a argumentar sobre la aseveración hecha, y para ello analizaremos los discursos que se han vertido por diversos personajes que son figuras públicas, ya sea en el ámbito de la Ciudad de México o en el espectro nacional.

En primer lugar, nos permitimos citar lo expuesto por Mario Velázquez, presidente del Instituto Electoral de la entidad federativa aludida, según nota del periódico *Reforma* de 17 de febrero del presente año, en el sentido de que la Ciudad de México no alcanzó la categoría de estado de la Federación mexicana y que su estatus jurídico es el de una entidad federativa autónoma, por lo que “la Federación tiene que intervenir para diseñar su nuevo marco jurídico”, según se dice en la nota, y luego menciona: “que este es el motivo por el cual 40 de los integrantes de la Asamblea Constituyente serán designados por el Congreso, el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo local y el resto por elección”, además, agrega para fortalecer el argumento antes vertido: “Quintana Roo y Baja California dejaron de ser territorios federales para ser es-

tados por eso sus habitantes sí pudieron elegir a todos sus constituyentes”.²⁰

Por su parte, Porfirio Muñoz Ledo, en el foro organizado por *El Universal*, dio una versión diferente a la antes expuesta, pues reconoció que para sacar adelante la reforma constitucional se tuvieron que “negociar algunos temas”, que no se logró que la Asamblea Legislativa fuera la redactora, pues “ningún partido iba a aceptarlo, tenía en ese momento 65% mayoría de un partido. Entonces, se cambió la idea de la Constituyente,” además, dijo: “nuestro problema fue negociar con la Federación, con el Congreso Federal, se reservaron [nombramientos] sí, pero eso no es nuestra intención, fue la condición si quieres, para que se pudiera dar un paso adelante, lo discutimos mucho.”²¹

Como se advierte de la simple lectura de los dos puntos de vista antes expuestos, en el primer caso se da una justificación de tipo jurídico, mientras que en el segundo es de tipo político, ambas interesantes y dignas de comentar, lo que haremos a continuación.

Consideramos que el segundo argumento lleva al primero a un terreno pantanoso, pues quien lo vierte preside la Comisión Ejecutiva del Grupo Redactor del Proyecto de Constitución, por lo que se infiere que conoce a fondo la negociación que se llevó a cabo para arribar a las reformas que se llevaron a cabo al artículo 122 del texto constitucional, es decir, no se logró que fuera el cien por ciento de los diputados constituyentes electos por la ciudadanía, pero no por la observancia del primer argumento que pretende una justificación de tipo jurídico, que actuara como variable independiente que determinara el contenido de la reforma, sino que fue exactamente a la inversa, la negociación política fue lo decisivo y el argumento jurídico

20 “Suma Constituyente 41 impugnaciones”, *Reforma*, 17 de febrero de 2016. [En línea: 29 de febrero de 2016]. Disponible en <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=769550&v=4&urlredirect=http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=769550&v=4>.

21 “A debate, Carta Magna de la CDMX”, *El Universal*, 15 de febrero de 2016. [En línea: 29 de febrero de 2016]. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/df/2016/02/15/debate-carta-magna-de-la-cdmx>

18 Böckenförde, Ernst Wolfgang, *op. cit.*, nota 13, p. 159.

19 Cárdenas Gracia, Jaime, “10 puntos que hacen elitista al Constituyente de la Cd Mx”. [En línea: 29 de febrero de 2016]. Disponible en <http://www.m-x.com.mx/2015-12-20/10-puntos-que-hacen-elitista-al-constituyente-de-la-cdmx/>.

quedó a expensas del resultado obtenido en la misma. Además, como se trata de un hecho de poder, que según Lassalle es el trasfondo de los problemas constitucionales,²² es obvio, que en una entidad federativa de la importancia de la Ciudad de México, las fuerzas políticas pretenden ser quienes tomen las decisiones políticas fundamentales para tener un panorama que les reditúe mayor fuerza electoral o al menos no perder la que se tiene actualmente, con independencia que lleguen a acuerdos básicos en lo relativo a los derechos humanos y sus garantías con la finalidad de evitar que haya regresividad en estos temas.

La conformación de la Asamblea Constituyente en lo que se refiere a las personas que designará el presidente de la República y el jefe de Gobierno de la Ciudad de México, así como la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, puede traer como consecuencia que algunos partidos queden sobrerrepresentados, y que no se atienda a la verdadera fuerza político-electoral que tienen en la Ciudad de México, lo que, obviamente, se reflejará en el diseño constitucional que se adopte.

Conclusiones

Primera. Consideramos que es positivo para el constitucionalismo mexicano que la Ciudad de México cuente con una Constitución Política, pero no debemos caer en el error de considerar que es el estado número treinta y dos, habida cuenta que no alcanza tal categoría política, sino el de una entidad federativa.

Segunda. La ley fundamental local será creada por una Asamblea Constituyente, en relación con lo cual no coincidimos en la forma que se va a integrar, pues se debería haber compuesto al cien por ciento con diputados electos, para hacer efectivos los derechos políticos de las y los ciudadanos de dicha entidad federativa, además de estar acordes a nuestra Ley Fundamental que instituye constitucionalmente un

22 “Los problemas constitucionales no son, primeramente, problemas de *derecho*, sino de *poder*”, Lassalle, Ferdinand, ¿Qué es una Constitución?, 2ª. ed., trad. de Wenceslao Roces, Ariel, España, 2002, p. 119.

régimen democrático, sin que se deje de reconocer que dentro de las designaciones seguramente habrá personas con gran presencia social en la Ciudad de México.

Tercera. Uno de los problemas prácticos que probablemente se va a presentar, es que haya sobrerrepresentación de algunos partidos políticos y, consecuentemente, no corresponderá a la fuerza real que se tiene en el ámbito político-electoral de la Ciudad de México, lo cual muy probablemente se reflejará en el diseño constitucional que finalmente sea el que se adopte en la nueva Constitución, en el que se pretenderá afianzar las posiciones de poder que ya se tienen y en el mejor de los casos para ellos obtener ventajas sobre sus oponentes.

Referencias bibliográficas

Böckenförde, Ernst Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, trad. de Rafael de Agapito Serrano, Trotta, España, 2000.

Cárdenas Gracia, Jaime, “Prólogo”, en Mejía Alcántara, Ares Nahim, *Un nuevo marco constitucional para el Distrito Federal mexicano*, UNAM/Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

_____, “10 puntos que hacen elitista al Constituyente de la Cd Mx”. [En línea 29 de febrero de 2016]. Disponible en <http://www.mx.com.mx/2015-12-20/10-puntos-que-hacen-elitista-al-constituyente-de-la-cdmx/>.

Carpizo, Jorge, comentario a la voz “Congreso constituyente”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, 8ª. ed., Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1995.

Cossío Díaz, José Ramón, “La Ciudad de México en la Constitución”. [En línea: 16 de febrero de 2016]. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-deopinion/articulo/jose-ramon-cossio-diaz/nacion/2016/02/16/la-ciudad-de-mexico-en-la>.

Dictamen en sentido positivo a la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de reforma política de la Ciudad de México, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, año XIX, núm. 4422-III, México, 9 de diciembre de 2015.

Hurtado, Javier y Arellano, Alberto, *La Ciudad de México no es el Distrito Federal. Estatuto político y diseño institucional*, IIJ-UNAM, México, 2011.

Lassalle, Ferdinand, ¿Qué es una Constitución?, 2ª. ed., trad. de Wenceslao Roces, Ariel, España, 2002.

Serrano Salazar, Oziel, *La reforma política del Distrito Federal*, Plaza y Valdés, Centro de Asesoría Multidisciplinaria, México, 2001.

Sieyès, Emmanuel, ¿Qué es el Estado Llano?, trad. de José Rico Godoy, Centro de Estudios Constitucionales, España, 1988.

Vázquez Alfaro, José Luis, *Distrito Federal. Historia de las instituciones jurídicas*, Senado de la República/UNAM, México, 2010.