LOS RETOS DE LA REFORMA POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN MATERIA DE EDUCACIÓN CÍVICA Y FORMACIÓN DE CIUDADANÍA

The Challenges of Mexico City's political reform in civic education and citizenship training

Juan Antonio Garza García[1]

Fecha de recepción: 26 de mayo de 2016.
Fecha de aceptación de versión final: 11 de octubre de 2016.

RESUMEN: El presente trabajo plantea diversas consideraciones en torno al proceso constituyente de la Ciudad de México. Desde la reforma constitucional que prevé la modificación del estatus jurídico de la capital de la República, hasta la forma en que la misma se ha venido implementando.

Asimismo, se comparten diversas consideraciones respecto de cómo debe ser la Constitución de la Ciudad de México, cuál debe ser su contenido mínimo para garantizar los derechos y libertades de los habitantes de la Ciudad, y se señala que la expedición de dicha *norma fundante* es un proceso complejo que supone grandes retos, pero los más importantes consistirán en que los principios, valores y demás disposiciones que la misma contenga, se plasmen en la legislación y se reflejen en mejoras a la calidad de vida de la población, enfatizando la importancia de la educación cívica en los procesos de formación de ciudadanía y fomentar la participación ciudadana.

Palabras clave: reforma política, Constitución, educación cívica, formación de ciudadanía.

ABSTRACT: This paper presents some considerations on the constitutional-building process in Mexico City: the constitutional reform that provided for the change in legal status of the capital and the way it has been implemented. It also discusses several thoughts regarding how the Mexico City Constitution should be, and what should be its minimum content to guarantee rights

1 Director Ejecutivo de Educación Cívica y Capacitación del Instituto Electoral de Distrito Federal. Correo electrónico: juanantonio.garza@ledf.org.mx.

and liberties to all citizens. Moreover, it argues that that civic participation and education are the most important elements to achieve improvements in the quality of life of all the people, reflecting constitutional principles.

Keywords: *Political reform, Constitution, Civic Education, Citizenship training.*

Introducción

El 29 de enero de 2016 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reforman diversas disposiciones constitucionales en materia de reforma política de la Ciudad de México, con lo que se modifica la estructura jurídico-política del, hasta esa fecha, Distrito Federal y se generan cauces deliberativos respecto de lo que debe ser la Constitución local, sus contenidos, alcances e implicaciones y, de manera más relevante aún, la forma de implementación de la misma y su operatividad a través de la legislación secundaria.

En efecto, la reforma constitucional de referencia es producto de un amplio proceso de análisis y discusión sobre el papel y la naturaleza que, hoy en día, debe desempeñar la Ciudad de México, por su carácter dual de entidad federativa o demarcación territorial, sin tener la calidad de estado propiamente dicho, y el de ser la capital de la República y sede de los Poderes de la Unión, circunstancia, que por sí misma, amerita un tratamiento distinto, en virtud de que sus órganos contaban con atribuciones acotadas e, incluso, en diversos sentidos, se encontraban supeditadas a los órganos federales de gobierno, como en la designación, ratificación o remoción de funcionarios; una función legislativa acotada y exclusión de la Asamblea Legislativa del Órgano Reformador de la Constitución; entre otras.

De igual forma, la reforma política de la Ciudad de México está orientada a generar equilibrios de poder. Por una parte, las jefaturas delegacionales pasan a ser alcaldías, que contarán con un Alcalde y un Concejo, lo que genera que las decisiones que se adopten en cada una de las alcaldías debe ser producto de los consensos entre el Alcalde y los concejales y ya no sean de carácter unipersonal, fortaleciendo así la representación, la deliberación y la democracia.

Asimismo, la reforma constitucional que se analiza abre cauces para que, a partir de las adecuaciones a la legislación secundaria que resulten necesarias, se fortalezcan los órganos de representación ciudadana que, en los términos actuales, son el vínculo más directo entre la ciudadanía y sus autoridades para

canalizar las necesidades y la problemática de la comunidad, así como para gestionar la atención o las soluciones que resulten pertinentes.

Así, en suma, la publicación del Decreto de referencia constituye un gran mérito para el país, pero a la vez, constituye un espacio propicio y una oportunidad para construir la Ciudad a la que todos aspiramos y que se traduzca, en los hechos, en mejoras en la calidad de vida de los habitantes de la misma, máxime si no se pierde de vista que la reforma constitucional y la próxima elección del órgano constituyente local y la posterior aprobación de la norma fundamental local son tan solo las bases o cimientos en que se erigirá la nueva configuración de la capital de la República y de ello se desprenderán retos para los que la Ciudad, sus autoridades, sus instituciones, sus habitantes, deberemos poder hacer frente para ser acordes a la realidad contemporánea de la ciudad, del país y del entorno internacional. En efecto, el reto para la capital de la República no radica únicamente en expedir su Constitución local y adecuar la legislación secundaria; sino en la implementación del nuevo orden jurídico de la Ciudad y que el mismo se refleje en mejoras a la calidad de vida de todos los habitantes de la misma.

Una vez expuesto lo anterior, es importante señalar que el objeto del presente ensayo consiste en plantear diversas consideraciones y reflexiones respecto de la relevancia para un Estado de contar con una Constitución, como un instrumento que establezca los fundamentos para la integración y funcionamiento de los órganos de poder público; la base de las relaciones de convivencia social y los derechos de los habitantes de la demarcación a que esa Constitución se refiere; los mecanismos de control y equilibrio de poder así como los procedimientos de creación normativa, particularizando estos conceptos al caso concreto de la Ciudad de México, esbozando los temas o rubros que, desde mi perspectiva, y de manera meramente enunciativa más no limitativa, debieran formar parte del contenido de la Constitución local, haciendo énfasis en aquellos orientados a la educación cívica y formación de ciudadanía, en tanto procesos formativos que no se agotan en un momento específico, sino que transcurren con el tiempo, de manera continua y permanente y cuyos resultados surten efectos en la calidad de ciudadanía y de democracia de la Ciudad. Por último, se propone un ejercicio de prospectiva respecto de los efectos de la implementación y operativización de la norma fundante que se expida, en la calidad de vida de los ciudadanos, ya que, como se señaló con anterioridad, desde mi perspectiva, los retos de la reforma política de la Ciudad de México no se agotan en expedir la Constitución local y, con arreglo a la misma ade-

cuar el entramado normativo e institucional, sino la implementación de ese nuevo marco normativo y que el mismo dé respuesta a las necesidades y la problemática que aqueja a los habitantes de la capital del país.

A efecto de lograr el objeto planteado, propongo el desarrollo de los tres apartados que describo a continuación:

El primero de ellos versa, esencialmente, sobre conceptos de Teoría Constitucional, para destacar, en primera instancia, qué debemos entender por una Constitución, para posteriormente discutir sobre las razones por las que resulta relevante un poder constituyente y la Constitución propiamente dicha, en tanto norma fundante para el desarrollo de un Estado o, como en el caso concreto de la Ciudad de México, una entidad federativa, así como sus interacciones con la Constitución general y las implicaciones para el régimen federal previsto en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el segundo apartado, y tomando como punto de partida los dictámenes legislativos aprobados por las cámaras del Congreso de la Unión e, incluso las iniciativas que dieron lugar a los mismos, atendiendo a la teleología y deóntica de dichos instrumentos, se proponen algunos de los temas que, desde mi perspectiva, debieran formar parte de las deliberaciones y los contenidos de la Constitución local. Al respecto, no deben pasar desapercibidas las tendencias actuales en cuanto a control de la regularidad y las obligaciones del Estado mexicano ante la comunidad internacional a través de los tratados internacionales, tal como lo prevén diversas sentencias y resoluciones jurisdiccionales tales como: la sentencia dictada por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en la Contradicción de Tesis 293/2011, de fecha 3 de septiembre de 2013 (Contradicción de Tesis 293/2011: 64).

A partir del esbozo de contenidos descrito en el párrafo precedente, se propone que el tercer apartado comprenda un ejercicio de prospectiva respecto de los alcances e implicaciones de la implementación y operativización de la Constitución, cuyos preceptos deberán reflejarse, en primera instancia, en la legislación secundaria que deberá adecuarse o expedirse para lograr la plena armonía del orden jurídico local y nacional; posteriormente, en sentido amplio, la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad, la educación cívica y los procesos de formación de ciudadanía.

1. Asamblea constituyente y Constitución

El 29 de enero de 2016 se publicó, en edición vespertina del *Diario Oficial de la Federación*, el Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de reforma política de la Ciudad de México. El artículo 122 constitucional, reformado mediante dicho Decreto establece, en primera instancia, que la Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa, y determina el contenido mínimo con que debe contar la Constitución de la Ciudad de México en cuanto a estructura jurídico política de la entidad; su forma de gobierno; normas y garantías para el goce y la protección de los derechos humanos; división territorial y gobierno de las alcaldías; ejercicio de la función electoral; procuración de Justicia; relaciones laborales; atribuciones de los poderes federales en la Ciudad de México en su calidad de sede de los poderes de la Unión; entre otros (CPEUM, art. 122, 2016).

Asimismo, el artículo Séptimo Transitorio del Decreto de mérito plantea que la elaboración de la Constitución local estará a cargo de una Asamblea Constituyente, que se integrará a razón de 60 diputados electos por el principio de representación proporcional; 14 designados por la Cámara de Diputados; 14 designados por el Senado de la República; 6 más designados por el titular del Ejecutivo local y 6 serán nombrados por el titular del Ejecutivo federal. La Asamblea Constituyente tendrá la finalidad específica de discutir, analizar y, en su caso, aprobar el proyecto de Constitución que remita el Jefe de Gobierno de la Ciudad (CPEUM, Séptimo Transitorio del Decreto del 29 de enero de 2016, 2016).

La disposición transitoria que se analiza refiere, asimismo, en sus fracciones VII y VIII, que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) emitirá la convocatoria para la elección de los diputados constituyentes a más tardar dentro de los siguientes 15 días a partir de la publicación del Decreto, donde se establecerán las fechas y plazos para el desarrollo de las etapas del proceso electoral. Asimismo, se establece que el proceso electoral se ajustará a las reglas generales que apruebe el Consejo General del INE, las cuales deberán regular el proceso en atención a su finalidad (CPEUM, Séptimo Transitorio del Decreto del 29 de enero de 2016, 2016).

De acuerdo a lo anterior, de las disposiciones constitucionales referidas, se desprenden los siguientes elementos:

- La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía respecto de su régimen interior, no soberanía como los estados.
- Su organización jurídico-política se llevará a cabo de conformidad con su Constitución.
- La Constitución de la Ciudad de México será aprobada por una Asamblea Constituyente, en cuya integración intervendrán las cámaras del Congreso de la Unión; los titulares del Ejecutivo federal y local y los diputados constituyentes que sean electos por la ciudadanía de conformidad con la convocatoria y el procedimiento que lleve a cabo el INE.

En efecto, el Decreto de reforma constitucional que se analiza pone de manifiesto la necesidad de expedir una Constitución; sin embargo, para una comprensión integral del proceso constituyente, su finalidad, sus alcances, es necesario hacer un análisis pormenorizado en materia de constitución de estados y diseño y construcción institucional, no sólo para tener plena conciencia de las implicaciones del proceso, sino además, estar en condiciones de llevar a cabo un ejercicio de prospectiva respecto del contenido del texto fundamental a crear pero, más aún, respecto de los alcances e implicaciones que dichos contenidos habrán de tener, de manera directa, sobre la legislación secundaria que se emita o se adecue en términos de la propia Constitución; e indirectamente, sobre la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad.

De acuerdo a lo anterior, resulta necesario analizar qué debe entenderse por Constitución, de manera que, una vez que contemos con una definición integral del término, nos encontremos en aptitud de analizar las razones por las que el Órgano Reformador de la Constitución determinó el descrito, como procedimiento idóneo para la erección de la Ciudad de México como entidad federativa autónoma, con una norma fundamental propia.

Ahora bien, respecto del concepto de Constitución, es importante señalar que la doctrina ha sido particularmente prolífica sobre el tema, y que un importante número de las definiciones que se han propuesto atiende a diversos puntos de vista o aspectos sobre los que incide una Constitución. Al respecto, el tratadista Ignacio Burgoa señala lo siguiente:

> El concepto 'Constitución' presenta diversas acepciones que han sido señaladas por la doctrina. Esta diversidad obedece a diferentes puntos de vista desde los cuales se ha tratado de definirlo. [...] Prescindiendo de la múltiple tipología y de la variadísima clasificación

> de 'las constituciones' a que conduce intricadamente la doctrina, nos atrevemos a sostener que las numerosas y disímiles ideal que se han expuesto sobre dicho concepto pueden subsumirse en dos tipos genéricos, que son: la constitución real, ontológica, social y deontológica, por una parte, y la jurídico positiva, por la otra.
>
> El primer tipo se implica en el ser y modo de ser de un pueblo, en su existencia social dentro del devenir histórico, la cual, a su vez, presenta diversos aspectos reales [...] así como en el *desiderátum* o tendencia para mantener, mejorar o cambiar dichos aspectos. Este tipo de constitución se da en la vida misma de un pueblo como condición *sine qua non* de su identidad (constitución real), así como en su propia finalidad (constitución teleológica), con abstracción de toda estructura jurídica.
>
> La constitución jurídico-positiva se traduce en un conjunto de normas de derecho básicas y supremas cuyo contenido puede o no reflejar la constitución real o teleológica. Es dicha constitución, en su precariedad histórica, la que da origen al Estado. [...] Conforme a la lógica jurídica, toda constitución positiva debe ser el elemento normativo en que trascienden las potestades de autodeterminación y autolimitación de la soberanía popular, mismas que traducen el poder constituyente (Burgoa, 1999: 323).

Como se puede advertir, Burgoa define la Constitución a partir de dos componentes fundamentales. Por una parte, la naturaleza misma de un pueblo, su esencia, su cultura y sus aspiraciones; por la otra, una estructura jurídica que establece la estructura de los órganos de poder público y los mecanismos de control de la soberanía popular que, como lo determina el artículo 39 de la Constitución general, radica esencial y originariamente en el pueblo.

En sentido coincidente se expresa Hans Kelsen cuando afirma:

> Como quiera que se defina, la Constitución es siempre fundamento del Estado, la base del orden jurídico que pretende conocerse. Lo que se entiende siempre y ante todo por Constitución –y la noción coincide en este sentido con la forma de Estado—es que la Constitución constituye un principio donde se expresa jurídicamente el equilibrio de fuerzas políticas en un momento determinado, es la norma que regula la elaboración de las leyes, de las normas generales en ejecución de las cuales se ejerce la actividad de los órganos estatales, tribunales y autoridades administrativas. Esta regla de creación de las normas jurídicas esenciales del Estado, de determinación de los órganos y del procedimiento

> de la legislación, forma la Constitución en sentido propio, originario y estricto del término. La Constitución es la base indispensable de las normas jurídicas que regulan la conducta recíproca de los miembros de la colectividad estatal, así como de aquellas que determinan los órganos necesarios para aplicarlas e imponerlas y la forma como estos órganos habían de proceder; es decir, la Constitución es, en suma, el asiento fundamental del orden estatal (Kelsen, 2001: 14-15).

De la transcripción anterior se desprende con claridad que, en términos de Kelsen, una Constitución es el documento base para la integración de los órganos de poder público; el equilibrio de las fuerzas políticas en un momento determinado; así como para definir los procesos de creación normativa. La Constitución es, en este sentido, el fundamento de las normas jurídicas que regulan la conducta de los miembros de la comunidad y la de los órganos que a través de la misma se crean. Y ello resulta relevante para el caso de la Ciudad de México, no sólo por la constitución de órganos de poder público locales *per se*, sino porque subyace, en términos de la cultura constitucional de nuestro país y del sistema federal que nos rige, una Constitución General que establece, a la vez, métodos de formación normativa y de integración de órganos de poder.

Sin embargo, existen tratadistas que van más allá de los elementos expuestos por los autores citados y hacen énfasis en la constitución como elemento indicador del surgimiento de un Estado. Tal es el caso de Giuseppe de Vergottini, cuando afirma que:

> ...junto a las funciones reseñadas se han firmado e incluso han adquirido superioridad otras funciones de la constitución, todas ellas presentes ya en las constituciones liberales. Una de ellas es la función propiamente *constitutiva* del documento constitucional: la constitución atestigua ante la comunidad internacional el surgimiento de un nuevo componente que se afirma como sujeto con pleno derecho de la misma. Esto explica cómo, después de la independencia, todos los nuevos estados se apresuran a presentarse de modo formalmente positivo en la escena internacional en tanto dotados de una constitución propia (De Vergottini, 2011: 324).

De acuerdo a los tratadistas citados, existen elementos inmanentes a toda constitución, independientemente del tipo que sea o del régimen bajo el cual se expida, tales como un sentido de identidad propia y única de un Estado; la base para la organización de los órganos de poder público en cuanto a estructuras, integración, ámbitos competenciales y mecanismos de control y equili-

brios; un ideario o conjunto de principios y valores de acuerdo a la naturaleza, la cultura, la historia del pueblo para el que se emite.

No es casual, en este sentido, la alta influencia que el constitucionalismo estadounidense, así como el francés, ejerzan en las constituciones de un gran número de estados: respecto del primero, por cuanto a que toda Constitución debe contener la estructura, organización, equilibrios y medios de control de los órganos de poder público; el segundo, por cuanto a que toda Constitución debe contener un catálogo mínimo de derechos fundamentales para los gobernados. Un catálogo de derechos del individuo por el hecho de existir y garantías de defensa ante los abusos y excesos en el ejercicio del poder. Así, es inconcuso que la carga histórica de una constitución juega un papel determinante en la configuración del Estado de que se trate. En efecto, como lo señala Roberto Toniatti, el gobierno acotado es una de las características básicas del constitucionalismo moderno. Aunque está basado en diferentes premisas conceptuales, procesos históricos y fundamentos jurídicos, los estados occidentales como Francia, el Reino Unido y los Estados Unidos, han establecido formas de gobierno constitucional que hicieron a la soberanía compatible con la sujeción a los límites inherentes a los derechos fundamentales de las personas y por una red institucional de pesos y contrapesos (Toniatti, 2015: 90).

Ahora bien, es importante considerar, que hasta el momento se ha hecho referencia a una Constitución de un Estado —país—, ante la comunidad internacional. Si bien la reforma política de la Ciudad de México no implica el surgimiento de un país, sí implica la modificación de la naturaleza jurídico-política de una de las entidades federativas que, como se señaló con anterioridad, presenta la particularidad de ser la capital de la República y sede de los Poderes de la Unión, de manera que si bien se le otorga mayor libertad de autoorganización, no alcanza la soberanía de que se encuentran investidos los estados.

En este orden de ideas, y con las debidas proporciones, relativas particularmente en cuanto al ámbito territorial de validad de la Constitución, los elementos descritos resultan aplicables al caso de la reforma política de la Ciudad de México, porque la Constitución que se expida no sólo será reflejo del momento específico que vive la Ciudad, su cultura, su diversidad, su problemática, de la que formamos parte todos sus habitantes; además, con la expedición de la misma se genera una identidad específica de la Ciudad ante el resto de entidades federativas, con características propias correspondientes a su especial naturaleza. De igual forma, la Constitución de la Ciudad de México deberá establecer tanto la estructura, organización y ámbitos competen-

ciales de los órganos de poder público en la entidad; deberá prever, asimismo, procedimientos de creación normativa, así como un catálogo de derechos de los gobernados e instrumentos, órganos y procedimientos para ejercerlos y hacerlos valer en caso de conculcación.

Ahora bien, una vez que se ha determinado, a partir de la revisión de la doctrina especializada, los elementos definitorios de una Constitución, es oportuno analizar, para el caso de la reforma política de la Ciudad de México, el procedimiento de integración de la Asamblea Constituyente y si este órgano, en efecto, daría cumplimiento efectivo a los fines que el Decreto de reforma a la Constitución general le confiere.

La cuestión planteada es pertinente, en primera instancia, porque es preciso analizar si este tipo de órgano constituyente es el idóneo para la expedición de una Constitución, atendiendo a todas las implicaciones del caso, tales como abrir los cauces deliberativos y de participación a todos los actores que deseen; por otra, si el diseño de este órgano, específicamente su integración, responden a los altos fines constitutivos que la Constitución general le otorga.

De acuerdo a lo anterior, primero es preciso analizar cuál es la racionalidad o el sustento de una Asamblea Constituyente y por qué, a juicio del Órgano Reformador de la Constitución, no se consideró que otro tipo de órgano tuviera a su cargo esta importante función.

Al respecto, debemos partir del hecho de que el artículo 40 constitucional determina fehacientemente que México se constituye en una república representativa, democrática, laica y federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental (CPEUM, art. 40, 2016).

Por su parte, el artículo 41 de la propia norma fundamental establece que la soberanía se ejerce a través de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores (CPEUM, art. 41, párr. 1, 2016).

De acuerdo a los preceptos referidos, y en relación con el tema que nos ocupa, es inconcuso que la propia Constitución General de la República establece que el surgimiento de la Ciudad de México, en términos de su nueva estructura jurídico política, se llevará a cabo a través de los poderes constituidos. Ahora bien, tratándose de una entidad específica, se colige que los poderes y

órganos deben constituirse, y para ello debe existir un órgano superior, cuyo objeto sea, específicamente, establecer las bases conforme a las cuales se dará el surgimiento de la nueva estructura de la Ciudad: sus órganos, sus competencias, entre otros.

En el caso de la reforma política de la Ciudad de México, y según ya se refirió en el apartado introductorio de este trabajo, el artículo Séptimo Transitorio del Decreto de reforma constitucional determina que para la expedición de la Constitución de la Ciudad de México se integrará una Asamblea Constituyente, lo que lleva a cuestionarnos sobre la idoneidad de dicho órgano o alguno análogo para la expedición de la Constitución local, o bien, bajo qué mecanismos se pudo haber cumplimentado este objeto.

Al respecto, no debe perderse de vista que la propia Constitución general determina, por una parte, que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo; asimismo, señala que nuestro país es una república democrática, representativa y federal; de igual manera, preceptúa que el poder público se ejerce a través de los Poderes de la Unión o los de las entidades federativas. Lo cual resulta relevante, al establecer una correlación con el artículo 135 de la propia Constitución, que determina los requisitos de procedibilidad de una reforma a la norma fundamental del país, a saber, voto de dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión —nótese que se requiere una mayoría calificada, superior respecto de la que se exige para reformas a la legislación secundaria—, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México (CPEUM, art. 135, párr. 1, 2016).

Como se puede apreciar, la propia Constitución establece un blindaje para su permanencia y estabilidad al fijar que si bien puede ser reformada, el procedimiento para ello es agravado y se lleva a cabo con la intervención de diversos órganos que, en conjunto, reciben la denominación de Órgano Reformador de la Constitución.

Lo anterior es relevante para el caso de la Ciudad de México, porque para que el pueblo de esta demarcación ejerza su soberanía, es indispensable la integración de los poderes públicos locales, para lo cual es necesario que antes, se expida la Constitución conforme a la cual se constituirán, integrarán y operarán dichos poderes. Asimismo, y de manera análoga a como lo establece la Constitución general en su artículo 135 ya referido, la expedición de la Constitución local no puede llevarse a cabo por los mismos órganos que en virtud de

la misma se constituyen, sino por un órgano diverso, con un procedimiento específico y suficientemente agravado o complejo. Una vez que se emita la Constitución local, ésta deberá prever, asimismo, un procedimiento de reforma que resulte agravado de manera que, si bien dicho documento fundante sea susceptible de reforma, las mismas se lleven a cabo con dificultad, para garantizar la permanencia y estabilidad del orden jurídico local. Existe, sin embargo, un aspecto cuyo estudio intencionalmente he pospuesto a este momento. Me refiero al estudio de la representatividad que distingue nuestro régimen político.

Como es del conocimiento general, la democracia representativa, frente a la directa, consiste en la toma de las decisiones públicas a través de representantes electos por la ciudadanía, ante la imposibilidad de que ésta concurra en su totalidad a un foro a discutir sobre un tema específico del interés público y adoptar acuerdos atinentes para la atención del asunto específico de que se trate. Entendida así, cobra sentido el hecho de que, bajo la democracia representativa, exista un sistema político electoral que prevé la postulación periódica de candidatos a cargos de elección popular, para que los ciudadanos emitan su voto a favor de la opción política de su preferencia. Es decir, bajo esta lógica, la integración de los órganos de gobierno y de representación popular son la manifestación de la voluntad ciudadana manifestada en las urnas.

Sin embargo, cuando se observa cómo se integrará la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México se advierten situaciones que pudieran ser consideradas inconsistentes respecto del principio de representatividad, entendido en los términos descritos. Lo anterior, porque como se anticipó en el apartado introductorio, se trata de un órgano especial cuya integración será de 100 legisladores constituyentes, de los cuales sólo 60 serán electos por los ciudadanos, mientras que 40 restantes serán designados por diversos órganos constituidos, federales y locales. Ante esta circunstancia, ¿se debe considerar que se violenta el principio de representatividad, o más aún, al principio democrático por la integración que tendrá la Asamblea Constituyente o, por el contrario, existe una interpretación que salvaguarde dichos principios atento a la reforma política de la Ciudad?

El tema conlleva alto grado de complejidad, no sólo por los factores o aspectos que ya han quedado planteados, sino por la convergencia de otros que, si bien parecieran externos o menores, lo cierto es que en los hechos, tendrán un papel determinante en la configuración de la Asamblea Constituyente; de la

Constitución local y de la propia Ciudad, bajo su nueva estructura jurídico-política. Veamos:

a) *Número de integrantes.* El artículo Séptimo Transitorio del Decreto de reforma constitucional que se analiza determina que la Asamblea Constituyente se integrará de 100 diputados constituyentes. Sin embargo, en ninguno de los documentos que conformaron el proceso legislativo se exponen las razones por las que se consideró que ese número de legisladores era idóneo, y por las que, en cambio, se soslayaron criterios socio-demográficos que se toman en consideración para la determinación de la geografía electoral: densidad demográfica; características del territorio o accidentes geográficos; nivel socioeconómico, entre otros, aunado al hecho de que dicho número no es coincidente con la geografía electoral vigente, ya sea federal, que establece 27 demarcaciones territoriales en la Ciudad de México, o local, que cuenta con 40 distritos uninominales en el territorio del otrora Distrito Federal. Tampoco se tomó en consideración el criterio de que actualmente se cuenta con 16 jefaturas delegacionales, o algún indicador relativo al número de habitantes de la ciudad o al número de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral o la Lista Nominal de Electores. En este sentido, la determinación del Órgano Reformador de la Constitución fue discrecional.

b) *Principio de representación proporcional.* El artículo Séptimo Transitorio referido también establece que 60 diputados constituyentes serán electos por el principio de representación proporcional, mediante una lista votada en una sola circunscripción plurinominal. En los procesos electorales constitucionales el principio de representación proporcional es aplicado para que las fuerzas políticas minoritarias alcancen representación ante las cámaras del Congreso de la Unión. La aplicación de dicho principio está en función del voto popular obtenido en las urnas. En el caso que nos ocupa no es así. No hay procedimiento aplicable y deberá desarrollarlo el Instituto Nacional Electoral. Sin embargo, de las pautas que determina el propio precepto Transitorio que se analiza se desprenden los siguientes criterios:

   - Designación de diputados constituyentes a partir de los candidatos independientes que hubieren obtenido el registro correspondiente.
   - A los partidos políticos, de conformidad con el artículo 54 constitucional, y a partir de un nuevo cociente será resultado de dividir la

votación emitida, una vez deducidos los votos obtenidos por los candidatos independientes, entre el número de diputaciones restantes por asignar.

Por otra parte, si bien es cierto que los ciudadanos podrán consultar la lista de candidatos a diputados constituyentes postulada por cada partido político, lo cierto es que no existe vinculación ni correspondencia o corresponsabilidad del Diputado con la ciudadanía, ya que si bien accederán al cargo por el voto popular, no estarán asociados a una demarcación o territorio específicos, lo que pudiera difuminar su corresponsabilidad social y con la función constituyente.

c) *Intervención de órganos y Poderes federales y locales.* El multicitado artículo Séptimo Transitorio determina, asimismo, que de los 100 diputados constituyentes, 14 serán designados por la Cámara de Diputados; 14 más por la Cámara de Senadores; 6 por el titular del Ejecutivo Federal y 6 más por el titular del Ejecutivo local. Circunstancia que ha sido percibida por ciudadanos y organizaciones sociales como no democrática y como un factor que, en los hechos, generará mayorías ficticias provocando sobrerrepresentación de alguna fuerza política, en detrimento de otras.

   Llama la atención, en este sentido, que el propio Comisionado para la reforma política de la Ciudad de México haya admitido ante medios de comunicación que la integración de la Asamblea Constituyente sea dudosamente democrática y que sustente sus afirmaciones en que los partidos políticos que en el ámbito federal son mayoritarios, pero no lo son en la Ciudad, hayan creado mayorías artificiales para aprobar la reforma en este sentido (Romero *et al*., 2016).

   De igual forma, resulta relevante que la crítica que se formula no sea novedosa y que algunos actores políticos se hayan pronunciado por el hecho de que los 100 legisladores constituyentes debieron ser electos por el voto ciudadano (Luege, 2016).

   Si bien el Órgano Reformador de la Constitución cuenta con libertad plena para adecuar el texto de la norma fundamental de la república en un sentido o en otro, la cuestión que se analiza, en los hechos, puede dar lugar a situaciones de sobrerrepresentación o mayorías ficticias, pues es claro que los diputados constituyentes que sean designados por las cámaras del Congreso de la Unión o por los titulares del Ejecutivo federal o local serán proclives a la defensa de los intereses de quien los designó al cargo y, en el caso de diputados y senadores designados al

Constituyente, más que a la Cámara en sí, podrían llegar a enarbolar la defensa de los intereses de sus partidos y grupos parlamentarios lo que, a la vez, provocaría que se soslayen los intereses de la colectividad, situación contraria a los principios y valores que sustentaron la reforma política de la Ciudad de México.

No debe pasar desapercibido, que aunado al hecho de que el Órgano Reformador de la Constitución no tiene obligación de actuar en tal o cual sentido o de diseñar una determinada integración de la Asamblea Constituyente, más allá del conflicto ético y de responsabilidad social que pudiera generarse a partir de la cuestión descrita, no debe pasar desapercibido que las cámaras del Congreso de la Unión, el Presidente de la República y el Jefe de Gobierno de la Ciudad fueron electos por la ciudadanía mediante voto libre, secreto y directo, de manera que, en los hechos, se encuentran dotados de la legitimidad que les otorgó la ciudadanía con su voto y que no es ajeno que, atendiendo al principio de representatividad, designen funcionarios, comisionados, por así llamarlos, para el desempeño de funciones específicas, tal como ya ocurre respecto de múltiples actividades públicas, como el nombramiento de funcionarios: Se designan funcionarios que ejercerán un cargo público que incide en la ciudadanía, no porque los ciudadanos los elijan directamente, sino porque lo hacen funcionarios electos por la ciudadanía. ministros de la Suprema Corte de Justicia; magistrados del Poder Judicial Federal; consejeros electorales del Instituto Nacional Electoral, son claros ejemplos de lo que se expone, porque son designados por uno de los poderes u órganos integrados por el voto popular, no directamente por los ciudadanos.

Circunstancia que, por lo demás, se ve robustecida por el hecho de que así lo determinó y consideró viable el Órgano Reformador de la Constitución que, como ha quedado expuesto, es de carácter supremo ante cualquier otro poder u órgano constituido.

d) *Operación de la Asamblea Constituyente.* De acuerdo con el artículo Transitorio multirreferido, la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México deberá analizar, discutir y, en su caso, aprobar el proyecto de Constitución que presente el Jefe de Gobierno, lo que implica que la elaboración primigenia de dicho documento fundamental no estará a cargo del constituyente local, sino que se confiere dicha responsabilidad a la Jefatura de Gobierno.

Como se aprecia, el Órgano Reformador de la Constitución determinó que la alta responsabilidad de expedir una Constitución para la Ciudad de México no estuviera a cargo exclusivamente de un órgano específico, sino que diseñó un entramado institucional de relaciones de coordinación en el que intervienen, como ya se ha expuesto, órganos federales y locales.

Ahora bien, si el Jefe de Gobierno presentara el proyecto de Constitución, no se descarta que al seno de la Asamblea Constituyente éste sea modificado. Aun cuando el proyecto debe contener una estructura específica y apartados que incluso pudieran darse por sentados, como un catálogo de derechos fundamentales para los capitalinos, no debe soslayarse el hecho de que dicha propuesta pudiera ser reorientada a los intereses y expectativas de grupos específicos, como algún partido o sector mayoritario en el constituyente local.

En este sentido, si bien el constituyente y la propia Constitución serán manifestación prístina de la democracia de la Ciudad y la legitimidad de los poderes constituidos, ello no implica que no exista el riesgo de que el proyecto primigenio sea reorientado a una perspectiva o visión específicos, de modo que, como capitalinos, debemos ser atentos y cuidadosos acerca de cómo habremos de emitir nuestro voto para la integración de este órgano que si bien es de carácter transitorio, su importancia es toral en la construcción del entramado normativo e institucional de la Ciudad; las reglas de convivencia y, en sentido amplio, de nuestra democracia.

e) *Intervención de la ciudadanía en el proceso constituyente.* Además de los anteriores, uno de los aspectos que mayor repercusión tendrá en la integración y el adecuado funcionamiento de la Asamblea Constituyente consiste en el número de ciudadanos que intervendrá en la misma. Al respecto, para el análisis de este inciso resulta necesario hacer una división en dos secciones: por una parte, lo relativo a la integración y funcionamiento de la Asamblea Constituyente; por otra, la participación ciudadana desde el punto de vista electoral: la concurrencia a las urnas para emitir el voto a favor de la opción de nuestra preferencia.

Por lo que se refiere al primer tema, es necesario precisar, en primera instancia, que cuando se alude al número de ciudadanos, no se hace referencia a quienes tienen esta calidad, en términos de lo establecido por el artículo 35 constitucional, pues en este sentido, todos la tienen, ya que es uno de los requisitos establecidos por la convocatoria expedida

por el INE y que se publicó en edición vespertina del *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 2016. Por el contrario, y para efectos de este inciso, al número de ciudadanos que no tienen filiación o vinculación partidista pero que aspiran a un escaño en el constituyente local: los denominados candidatos independientes.

En la convocatoria aprobada por el INE se prevén los requisitos que los ciudadanos que aspiren a una candidatura independiente para la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México deberán cumplir en un plazo breve, mismos que han sido considerados por los aspirantes como excesivos y desproporcionados (López, 2016) y, por parte del Instituto Nacional Electoral, como muy difíciles de cumplir (Flores, 2016). En efecto, entre los requisitos que dicha convocatoria determina se encuentra la constitución de una Asociación Civil para la administración de los recursos que reciban; la obtención de 73,792 firmas de apoyo ciudadano; y, es importante señalarlo, la versión original de esa convocatoria también exigía que cada firma de apoyo ciudadano fuera acompañada de copia fotostática legible de la credencial para votar correspondiente, requisito que fue eliminado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al dictar sentencia en el expediente identificado con la clave SUP-RAP-071/2016 y sus acumulados, por considerar que es un requisito que no se encuentra en la ley, que resulta excesivo y desproporcionado y que no abona al ejercicio del derecho de ser votado, máxime cuando existen otros mecanismos para verificar el respaldo ciudadano (Sentencia SUP-RAP-071/2016 y acums.).

El cúmulo de requisitos que se determinó para la procedencia de candidaturas independientes puede representar un serio obstáculo a la participación de ciudadanos sin filiación partidista en el órgano constituyente de la Ciudad, lo que se ha considerado por diversos sectores sociales como no democrático, ya que no se trata únicamente de la obtención y cumplimiento de todos los requisitos, sino además, una vez obtenida la candidatura, se busque el voto ciudadano para la jornada electoral del 5 de junio. Si bien el Decreto de reforma constitucional del pasado 29 de enero de 2016 establece una preferencia de los candidatos independientes para la asignación de los 60 escaños, objetivamente la consecución de esa meta es de una dificultad considerable. De hecho, a propósito de ello, también se han manifestado declaraciones por cuanto a que quienes tendrían posibilidades de cumplir la totalidad de requi-

sitos son líderes gremiales o exmilitantes de algún partido político, lo que lesiona la figura de candidaturas independientes, así como la integración del órgano constituyente local. Tal es el caso, por ejemplo, del líder sindical de bomberos en la Ciudad de México, que entregó a la autoridad electoral más de 90,000 firmas, pero ha sido señalado de haber ejercido actos de coacción a los agremiados para que le apoyaran en este cometido, circunstancia a todas luces cuestionable y respecto de la cual se ha afirmado que no está considerada como ilícita en los Lineamientos aprobados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, lo que pone en entredicho el entramado normativo e institucional que rige la operación de las candidaturas independientes para cualquier proceso electivo que se lleve a cabo en el país (Ruíz-Palacios, 2016).

Por lo que se refiere a la segunda parte del planteamiento que se analiza en este inciso, es inconcuso que los incisos anteriores pueden incidir en la participación ciudadana el día de la jornada electoral, más allá y con independencia de la adecuada organización y logística del proceso electoral y de las acciones de difusión que se desplieguen. Se trata, sin duda, de un fenómeno multifactorial respecto del que no habría causa única específica; sin embargo, todo ello se encuentra estrechamente vinculado al hecho de que, tal como lo demuestran diversos estudios, entre otros, el Informe Latinobarómetro 2015 (Latinobarómetro, 2015: 33-75); el Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México (IFE, 2014:115-147); o la Quinta Encuesta sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas llevada a cabo en 2012 por parte de la Secretaría de Gobernación (Segob, 2013: 21-34) los ciudadanos mexicanos tienen alto grado de desconfianza en sus instituciones y en los partidos políticos, aunado al hecho de que un alto porcentaje ha manifestado estar insatisfecho con la democracia.

En todo caso, queda a las autoridades encargadas, de manera directa o como coadyuvantes en la organización y desarrollo de la elección de la Asamblea Constituyente, desplegar todas aquellas acciones necesarias, orientadas a fomentar y propiciar la participación ciudadana, que no se agota en la sola emisión del sufragio, sino que conlleva e implica el involucramiento de los ciudadanos en el acontecer de la Ciudad y del país y la participación activa en la gestión pública.

Ahora bien, al momento de la publicación de este ensayo ya se habrá llevado a cabo la elección de la Asamblea Constituyente y, probablemente habrá concluido su objeto o estará en vías de agotarse. Circunstancia

que permitirá, a ese momento, llevar a cabo una evaluación en términos de eficiencia, eficacia y los demás indicadores que el especialista que analice la cuestión determine, para saber si se trató de un órgano que se desempeñó de manera adecuada o, en su caso, se contará con elementos para establecer un balance respecto de qué debió corregirse o mejorarse e, incluso, los aspectos que resultaron positivos. En todo caso, en este momento deseo destacar que, con independencia de los resultados, nos encontramos ante acontecimientos históricos a los que todos debemos abonar en aras de una democracia y una ciudadanía más desarrollada, más involucrada en el ejercicio de la función pública y en la calidad de vida de la comunidad.

2. ¿Cómo debe ser la Constitución de la Ciudad de México?

En el apartado anterior se analizó de manera pormenorizada cuál es el concepto de Constitución, particularizando las definiciones recabadas al caso de la Ciudad de México. También se analizó el papel de la Asamblea Constituyente y se revisaron diversos rubros que pudieran incidir en el adecuado desempeño de la misma o bien, que representan críticas a su diseño, integración y funcionamiento que diversos actores han formulado.

Una vez que ya contamos con este bagaje de información, lo procedente es llevar a cabo un ejercicio de visualización y prospectiva respecto de lo que, bajo nuestra perspectiva, debe ser la Constitución Política de la Ciudad de México: ¿Qué quiso el Órgano Reformador de la Constitución? ¿Cuál debe ser el contenido mínimo indispensable de la Constitución?

Para dar respuesta a estos y otros cuestionamientos respecto del proceso constituyente de la Ciudad de México, no se deben perder de vista los aspectos definitorios de una Constitución referidos en el apartado precedente y que, en síntesis, consisten en un reflejo de las circunstancias políticas, sociales, culturales, etcétera, en que se encuentra la sociedad de la entidad para la que se emitirá la Constitución; un catálogo de derechos fundamentales en sus más diversas modalidades, así como las instituciones, órganos y procedimientos para hacerlos valer en caso de que sean conculcados; la estructura, integración y competencia de los órganos de poder público, así como sus interacciones; el proceso de creación normativa, en congruencia con la Constitución local y la general.

El proceso legislativo de la reforma política de la Ciudad de México resulta particularmente relevante, porque a través de los distintos documentos que lo conforman se denota la circunstancia imperante en que se sustenta o que motiva la reforma, así como las expectativas de la misma: a dónde se quiere llegar o respecto de qué se están estableciendo bases para el futuro de la Ciudad.

A manera de ejemplo, el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; del Distrito Federal; y de Estudios Legislativos, Primera, que contiene proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política del Distrito Federal analizado en sesión del pleno del Senado de la República el 14 de diciembre de 2014, da cuenta de las razones por las que se consideró atinente y oportuna la reforma política, entre otras, las siguientes:

> El gobierno de la Ciudad de México ha sufrido diversas transformaciones a lo largo de los últimos años, principalmente como consecuencia de las transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales que han acaecido en nuestro país, lo que ha permitido su evolución como un ente jurídico-político con particularidades propias de una entidad federativa y, a la vez, limitantes que no le permiten homologarse con los Estados de la Unión.
>
> La propuesta de reforma en discusión plantea, en esencia, transformar de fondo la naturaleza jurídica del Distrito Federal y lograr la autonomía para determinar su régimen interior en condiciones similares a las demás entidades federativas que integran nuestro Pacto Federal, manteniendo dos características que no deben modificarse: ser la capital de la República y ser la sede de los Poderes de la Unión.
>
> [...] El Distrito Federal no es solamente la sede de los Poderes de la Unión, sino que además en términos de lo que dispone el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es una entidad que forma parte de la Federación. A pesar de ser una entidad federativa, el Distrito Federal no comparte la misma naturaleza que las demás, pues existen marcadas diferencias entre un Estado de la República y el Distrito Federal, tales como:
>
> 1. El Distrito Federal no es autónomo en lo concerniente a su régimen interior (no cuenta con Constitución propia).

2. A diferencia de los estados, no cuenta con Gobernador, sino Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni ayuntamientos, sino "delegaciones".
3. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal no interviene en el procedimiento de reformas a la Constitución general. No es Congreso Local.
4. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal no interviene en la formación de nuevos estados dentro de los límites de los existentes.
5. El artículo 124 constitucional señala que las facultades que no están expresamente conferidas a la Federación se entienden reservadas a los estados, mientras el artículo 122 señala que todo aquello que no esté expresamente conferido al Distrito Federal se entiende reservado a la Federación.

La ausencia de autonomía del Distrito Federal lo convierte en una entidad *sui generis*, en un *cuasiestado* o un *semiestado* por no disponer de una Constitución propia (Senado, 2014: 306-312).

Si bien de la transcripción anterior se desprende con claridad que el eje esencial de la reforma política fue revertir una desventaja histórica en la que se encontraba el entonces Distrito Federal respecto de los estados y hacer las adecuaciones necesarias para garantizar la armonización del orden jurídico en vigor, como se anticipó en los apartados precedentes, más que la expedición del texto constitucional propiamente dicho, lo relevante será la estructura que se dé a la Constitución local, sus contenidos, su racionalidad y alcances y, más aún, cómo esos contenidos constitucionales se plasman en la legislación secundaria y se desarrollan en la práctica, pues en última instancia, será en la implementación de la normatividad —constitucional y secundaria— que se refleje el ideario político, las normas, los principios y valores de la sociedad capitalina reflejados en esa Constitución y que incidirán de forma directa en su calidad de vida.

Es en este sentido, particularmente atinada la opinión del Ministro José Ramón Cossío cuando analiza el papel de la Ciudad en la Constitución:

> Lo que la reforma constitucional de enero hizo con el DF, fue transformarlo jurídicamente en una entidad federativa. Este tema es ahora el género, y los estados y la Ciudad de México sus especies. Ello es así, pues mientras a los primeros se les reconoce soberanía, a la segunda autonomía. No se trata de un mero tecnicismo o de un uso ingenioso de los términos jurídicos. A diferencia de lo que acontece con los estados,

> donde los poderes federales encuentran escasa participación en el ejercicio de sus competencias, tratándose de la Ciudad de México los poderes federales deben emitir las leyes que permitan la coordinación entre unos y otros, asignar los recursos presupuestales que requiera para su funcionamiento, actuar sobre el jefe de la fuerza pública de la Ciudad y tener bajo su exclusiva jurisdicción los bienes federales.
>
> [...] Las propuestas que hayan de surgir del grupo de redactores, y los resultados que hayan de alcanzar los Constituyentes de la Ciudad, tendrán que darse en el marco de los artículos constitucionales. Ello puede resultar obvio. Sin embargo, es importante recordarlo para garantizar la validez normativa de la Constitución local, así como impedir atrofios competenciales donde, aquello que se piensa será la solución, termine por ser causa de nuevos y complejos problemas (Cossío, 2016).

En el mismo orden de ideas, resultan atendibles y loables los foros deliberativos que diversas instituciones han organizando para que los diversos sectores de la sociedad manifiesten propuestas respecto de los contenidos que debiera incorporar la Constitución de la Ciudad de México. Tal es el caso, por ejemplo, del Foro: "La Participación Ciudadana en el marco de la Constitución de la Ciudad de México", organizado conjuntamente por el Instituto Electoral, el Tribunal Electoral y la Asamblea Legislativa, todos del Distrito Federal, celebrado el 3 de marzo de 2016. Dicho espacio tuvo por objeto que organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos en general presentaran propuestas para que los organizadores las canalicen a la Comisión Redactora del proyecto de Constitución que será remitido a la Asamblea Constituyente (IEDF, 2016).

Otro ejemplo relevante de este tipo de espacios deliberativos son los foros organizados por el Instituto Electoral del Distrito Federal que dieron inicio el 11 de abril y que, desde el 25 de marzo anticiparon sus consejeros electorales orientados, justamente, a que la población pueda exponer propuestas, inquietudes y demás comentarios en torno de lo que, desde su perspectiva, debiera ser y debiera contener la Constitución (Contreras, 2016).

Es incuestionable, asimismo, que existen otros instrumentos que también podrían ser valorados en el proceso de elaboración del proyecto de Constitución local, habida cuenta que contienen las opiniones de importantes sectores de la sociedad sobre diversos aspectos de la Ciudad, del sistema democrático, entre otros. Por ejemplo, los resultados de la "Consulta Infantil y Juvenil 2015", en la que niños y jóvenes pudieron emitir opinión sobre temas que afectan su cotidianeidad (INE).

Todos esos espacios son relevantes y convenientes, pues no sólo permiten recabar las propuestas ciudadanas, sino además, constituyen acciones de fomento a la participación ciudadana. Si la Constitución es el reflejo de la circunstancia particular de la sociedad en un momento determinado, es inconcuso que no se podría afirmar que se trata de un documento incluyente, si no es producto de haber llevado a cabo un exhaustivo ejercicio de consulta en el que los más diversos sectores de la sociedad, por minoritarios que pudieran parecer, hallan asidero a sus necesidades, expectativas e, incluso, reclamos.

Pero los foros y demás ejercicios de consulta y deliberativos son sólo algunas de las actividades que se llevan a cabo en el proceso de elaboración del proyecto de Constitución, pues, la Comisión Redactora, a la vez, sostuvo encuentros con especialistas en diversas disciplinas y campos del conocimiento para que pudieran plantear propuestas sobre los temas que, se ha considerado, deben ser materia de regulación en la Constitución.

No obstante todo lo anterior, la pregunta subsiste: ¿Qué contenidos debe incorporar la Constitución de la Ciudad de México? Tenemos ya, a partir de lo expuesto hasta este momento, diversos referentes o parámetros respecto del contenido de la Constitución; sin embargo, por su nivel de abstracción o generalidad pudieran resultar de difícil comprensión por lo que, de manera enunciativa, más no limitativa, a continuación enumero lo que, desde mi punto de vista, debiera ser el contenido mínimo indispensable de la Constitución de la Ciudad de México:

a) *Catálogo de derechos fundamentales.* Estamos ciertos, por una parte, de que la Constitución general será el marco de referencia de la Constitución local; por otra parte, es un hecho incontrovertido que en los últimos años, el Estado mexicano ha dado pasos agigantados para incorporar al entramado normativo e institucional vigente, diversos derechos de los individuos, ya sea por la suscripción y ratificación de instrumentos internacionales, que de conformidad con el artículo 133 constitucional tienen rango de Ley Suprema de la Unión o bien, a través de interpretaciones jurisdiccionales. La Constitución Política de la Ciudad de México constituye, en este sentido, un espacio propicio y una oportunidad para incorporar, de origen, todos los principios, valores y derechos que hoy se reconocen a los individuos en territorio mexicano incluyendo algunos de los que últimamente han cobrado especial relevancia, como el acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y los relativos a la sustentabilidad medioambiental y potenciando otros, como los derechos de los niños; de

comunidades indígenas; de participación política, entre otros, además de positivizar expresamente, es decir, incorporar a la normatividad, interpretaciones jurisdiccionales sobre diversos derechos y que han resultado relevantes al orden público (CNDH).

En el mismo sentido, la Constitución debe fomentar la participación ciudadana. Si bien ya existe un ordenamiento específico de la materia, no se pierde de vista el hecho de que la participación ciudadana se rige por diversos principios que deben ser tutelados por la Constitución, aunado al hecho de que la participación ciudadana, en sentido amplio, no se circunscribe a la concurrencia a las urnas en procesos electorales para la renovación de poderes públicos, sino en ejercer incidencia real en los procesos públicos. Visto así, la participación es un instrumento invaluable de formación de ciudadanía porque a través de la misma, el ciudadano se mantiene informado, participa activamente en su entorno público y exige resultados a sus representantes y gobernantes, lo que conlleva mejoras en la calidad del servicio público, por cuando a la subyacencia de que la gestión de un servidor público en particular puede ser evaluada —y sancionada— por la vía electoral. Circunstancia que se ve robustecida en la actualidad, con la regulación reciente de la reelección hasta por 3 períodos consecutivos, aspecto que, de igual forma, debe retomar la Constitución local.

b) *Procesos de creación normativa.* Si bien, se reitera, el marco general es lo dispuesto por la Constitución General de la República, es inconcuso que la norma fundante local deberá prever el proceso legislativo local en cada una de sus etapas, así como los procesos de expedición de otros ordenamientos, tales como los reglamentos y otra normatividad administrativa, como parte de las atribuciones de los órganos correspondientes.

Este apartado es relevante, asimismo, porque permitirá incorporar a rango constitucional mecanismos de participación ciudadana en la formación de leyes. Tal es el caso, por ejemplo, de la iniciativa ciudadana, o incluso, del referéndum, que constituirá la obligación de los órganos públicos de someter a la aprobación ciudadana un determinado ordenamiento antes de que entre en vigor.

En cualquier caso, en este apartado deberán establecerse los requisitos de procedibilidad de una iniciativa; materias susceptibles de legislación local; proceso de turno, dictaminación y aprobación de las iniciativas;

quorum de sesión y para la aprobación de leyes, así como de reformas a la propia Constitución, entre otros.

c) *Estructura, organización y funcionamiento de los poderes públicos locales.* Se trata, muy probablemente, de uno de los apartados que mayor complejidad entraña en el proceso constituyente, porque no se refiere a la mera enunciación de órganos y atribuciones, sino de la forma en que éstos interactúan, se coordinan y ello tiene como efecto los programas y políticas que se implementan e inciden en la calidad de vida de la sociedad.

En primera instancia, me parece, se debe distinguir entre los órganos que son electos por el voto popular, de aquéllos que se integran por un procedimiento diverso. Respecto de los primeros, previo a la determinación de los órganos y sus atribuciones, es necesario que la Constitución regule las bases generales con arreglo a las cuales dichos órganos serán electos, es decir, el sistema político electoral, en el que se deberá contemplar no sólo el proceso de organización y desarrollo de los procesos electorales, sino la forma de integración de los diferentes órganos: principios electorales, por ejemplo, y criterios para su aplicabilidad, tales como la determinación de la geografía electoral y de participación ciudadana, los criterios territoriales y sociodemográficos aplicables para la determinación de cada una; el número de legisladores que integrarán el Congreso local y la proporción en que se aplicarán los principios de mayoría y de representación proporcional, en su caso; la participación de partidos políticos y ciudadanos; la observación electoral y los medios de impugnación que resulten procedentes en el ámbito local.

Respecto de los órganos que no son electos por el voto popular, es necesario verificar que los procedimientos de designación de los titulares de los mismos sea democrático, es decir, que permita y fomente la participación igualitaria de todo ciudadano que cumpla los requisitos para dicho cargo y que dicho procedimiento no genere sesgos o proclividades a favor de algún actor político o grupo de interés que pudiera llegar a tener indebida injerencia en su actuación, para lo cual debieran diseñarse mecanismos de blindaje que vayan más allá de evaluaciones de conocimientos y que éstos se apliquen, preferentemente, por instituciones diversas y ajenas a los órganos resolutores, diseñando, en la medida de lo posible, controles que eviten que los resultados del órgano evaluador puedan llegar a ser alterados o modificados por ninguna razón o circunstancia.

Una vez que se cuenta con procedimientos específicos respecto de la integración de los órganos públicos, lo procedente es que la Constitución de la Ciudad establezca sus ámbitos de competencia, sus atribuciones y los rubros o materias en los que podrán actuar de manera conjunta o coordinada, remitiendo a la legislación secundaria el detalle respecto de los sujetos regulados por cada órgano, los servicios o trámites que se desahogan ante el mismo; el catálogo de infracciones en que podrían incurrir dichos regulados, así como las sanciones a que pudieran hacerse acreedores, señalando, en todo caso, las bases generales de los procedimientos a desahogar y las circunstancias particulares que deberá atender la autoridad resolutora en su actividad de determinación de individualización de sanciones.

En el caso de los órganos a los que la Constitución reconozca autonomía, además de las atribuciones con que cuenten en razón de su materia, durante el proceso constituyente también debiera reflexionarse respecto de si esas atribuciones debieran fortalecerse o incrementarse a efecto de que las determinaciones de esos órganos se encuentren dotadas de vinculatoriedad, así como de instrumentos para exigir el incumplimiento ante la actitud contumaz del infractor.

Una vez que se han diseñado los órganos, sus ámbitos de competencia y sus atribuciones, resultará necesario, asimismo, establecer mecanismos de control para evitar, por una parte, que un órgano público interfiera o ejerza indebidamente las atribuciones de otro; o bien, que algún órgano público afecte de forma indebida o ilegal la esfera jurídica de los particulares, así como los órganos jurisdiccionales con competencia para conocer de este tipo de controversias, cuya independencia e imparcialidad deben estar garantizadas en la propia Constitución.

Los incisos anteriores son un esbozo del contenido que, desde la perspectiva de este trabajo, debiera incorporar la Constitución de la Ciudad de México; sin embargo, no son excluyentes de cualesquiera otros que la Comisión Redactora o la propia Asamblea Constituyente consideren relevantes atento al momento específico que vive la Ciudad en diversos aspectos, ni menos aún, de los que la ciudadanía pudiera aportar a través de los diferentes espacios deliberativos que se han creado para tal fin. En todo caso, me parece, es importante tener permanentemente en consideración el hecho de que, como lo señala la doctrina, la Constitución es reflejo del momento político específico de la entidad; de las necesidades, intereses y expectativas de la sociedad, y es

ahí donde radica el reto primordial del proceso constituyente, en lograr que todos esos principios, valores, reglas, mecanismos, procedimientos, autoridades, órganos, instituciones y, en suma, el entramado normativo e institucional que se diseñe, se traduzca de manera efectiva en mejoras sustantivas a la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad de México, desde la satisfacción de necesidades básicas o elementales, hasta procesos complejos de organización administrativa, jurídica y política de la Ciudad en ejercicio de la autonomía que le confirió la Constitución general.

Se trata, en todo caso, de que quienes tienen a su cargo la alta encomienda de elaborar el texto constitucional, no sólo atiendan al momento específico de la Ciudad, sino además, que lleven a cabo un ejercicio de visión a futuro y de prospectiva que permita a la Constitución dar respuesta a cuestionamientos sobre el rumbo o el destino al que se dirigirá la capital de la República en el mediano y largo plazos y prevalezca en todo momento, un sentido social: el eje rector de esta norma fundante debe ser, en todo momento, la mejora de las condiciones actuales y que motivaron la reforma política y la expedición de esta Constitución local.

3. La Constitución de la Ciudad de México en la práctica

Una vez superado el gran reto que representa la elaboración de una Constitución local, con todas sus implicaciones, es necesario llevarla a la práctica, a la operación. El primer reto es adecuar el orden jurídico local a sus principios y postulados. No adecuaciones de mera nomenclatura, sino reconfigurar el sistema político y social que sustentan la ciudad para lograr mejorar la calidad de vida de los capitalinos. Lograr que sea una Constitución social, sustentada en principios de justicia y equidad.

Como se ha señalado en los apartados precedentes, la Constitución de la Ciudad de México habrá de ser resultado de las propuestas presentadas por ciudadanos y organizaciones, de manera que refleja la pluralidad cultural y social de la misma, es decir, su gran complejidad, al ser una de las ciudades más grandes, más heterogéneas, más plurales y diversas en el mundo, lo que, a la vez, la erige como una ciudad de gran riqueza social y cultural.

Es en esa coyuntura específica en la que el reto de llevar la Constitución a la práctica cobra relevancia, pero más que el propio texto constitucional, que

éste, en efecto, sea capaz de traducirse, más allá de la concepción discursiva, en mejoras significativas en la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad. Es en este mismo sentido, que el compromiso de cada órgano de autoridad, de cada funcionario, cada ciudadano, cada organización se hace necesario: construir la Ciudad a la que aspiramos es una responsabilidad conjunta y todos estamos llamados a contribuir a su materialización y si bien la Constitución es la base o estructura conforme a la cual se habrá de dar dicha construcción, es a través de la legislación secundaria, a los programas y políticas que tanto de la Constitución como de las leyes deriven y, en general, los actos de aplicación e implementación de esas normas y políticas, acompañados del seguimiento ciudadano, que se concretará la mejora social a que me refiero. De lo anterior se colige la importancia de cada individuo en la concreción de los postulados, principios y normas constitucionales y las disposiciones que de la misma deriven. Nadie, bajo circunstancia o motivo alguno, puede ser excluido o aislado en este proceso, pues todos, con independencia de sus particularidades, tienen aportaciones que hacer a la reconfiguración de la Ciudad de acuerdo a su nueva Constitución: niños, mujeres, jóvenes, adultos, adultos mayores, comunidades indígenas, personas que padecen alguna discapacidad, estudiantes, empleados, servidores públicos y toda la sociedad en su conjunto es corresponsable en este importante proceso. El reto no es menor pero la meta es significativa y debe ser gratificante. Sin duda atractiva para emprender el esfuerzo.

Ahora bien, se ha señalado con anterioridad que uno de los principales retos de la nueva configuración de la Ciudad, con motivo de la expedición de su Constitución será la legislación secundaria: adecuar las leyes que se encuentran vigentes, pero que ameritan modificaciones para ser congruentes y acordes con la Constitución de la Ciudad, así como expedir aquéllas que resulten necesarias para garantizar la plena operatividad y eficacia de los postulados constitucionales. Sin embargo, el reto trasciende el aspecto meramente legislativo, en el que aparentemente, quienes estamos fuera de esa actividad pudiéramos permanecer indiferentes a la dinámica de la Ciudad. Según se ha señalado en párrafos precedentes, el compromiso de reconfiguración de la Ciudad es de todos y es indeclinable. Analicemos por qué:

Además de las razones que se expusieron en el primer apartado de este trabajo, en el sentido de que la Constitución es reflejo de un momento específico de la sociedad para la que se emite y es una expresión de las características de la misma, el ideario plasmado en la Constitución se va a hacer tangible a través

de acciones específicas por parte de autoridades y ciudadanos. Visto así, para que el individuo pueda disfrutar las libertades, ejercer los derechos y cumplir con los deberes y obligaciones que la Constitución y las leyes le establezcan, es necesario, en primera instancia, que sea consciente de los mismos: Que existe un catálogo de derechos y prerrogativas que se han establecido para que los ejerza, y si existiera algún obstáculo para ello, existen procedimientos para hacerlos valer. También debe ser consciente de las obligaciones a que se encuentra constreñido, no sólo por la amenaza latente de una eventual sanción ante el incumplimiento de las mismas, sino por convicción democrática, convicción de que una conducta antijurídica es, igualmente, antisocial y, en ese sentido, reprochable.

La educación juega un papel determinante para arribar a ese grado de convicción sobre el papel del individuo en sociedad. La educación orientada a la formación de ciudadanía que, evidentemente, no es responsabilidad de un órgano o autoridad específica, sino un complejo proceso en el que intervienen autoridades de distintos órdenes y materias que tiene por objeto no sólo formar de manera directamente a un sector social determinado, sino que la educación impartida permee a otros sectores de forma que, en el mediano y largo plazo, se genere una cultura de la formación de la ciudadanía que cumpla los objetivos ya señalados: conciencia de los derechos, y convicción sobre el cumplimiento de deberes y obligaciones, sin pretender excepción alguna.

El Instituto Electoral del Distrito Federal tiene un compromiso inalienable con la educación cívica, la difusión de la cultura democrática y la formación de ciudadanía. De ello dan cuenta los 17 años que tiene de existencia, en los cuales se ha distinguido por su cercanía con los ciudadanos; los programas, talleres, cursos y demás acciones que ha diseñado para diversos sectores de la sociedad capitalina para difundir y crear conciencia sobre la cultura democrática, sentando bases para la formación de ciudadanos informados, responsables, comprometidos con su entorno y el ámbito público. Ello se ha visto robustecido, aún más, derivado de la reforma política de 2014, mediante la cual se determinó que las autoridades electorales de las entidades federativas tendrían a su cargo las actividades de educación cívica (CPEUM, art. 41, fracc. V, apdo. C, núm. 2, 2016). Siendo así, se pone de manifiesto la invaluable oportunidad para esta autoridad de incidir en los procesos formativos para inculcar la convicción democrática y sus implicaciones.

Al respecto, en el libro *La Ludoteca Cívica: una experiencia significativa de educación en y para la vida en democracia*, editado por el Instituto Electoral del Distrito Federal, se plantea lo siguiente:

> La educación en y para la vida en democracia supone la existencia de un campo fértil cuyas condiciones estructurales permiten el desarrollo de una sociedad democrática preparada para enfrentar el florecimiento de una cultura y un estilo de vida basados en el sentido y significado de la democracia como forma de vida, en la que se reconoce el valor integral de la persona en todas sus dimensiones; en la que se muestran y practican los valores de la democracia y de los derechos como expresión de reconocimiento y aceptación del otro para que, juntas en la unidad, en la diferencia y en la diversidad, las personas sean capaces de transformar los entornos inmediatos y los entornos sociales.
>
> [...] Resignificar la convivencia, la dignidad, la vida en democracia, el ejercicio de los derechos humanos en favor de la transformación de la persona implica también replantear estrategias educativas que permitan hacer operativos en la vida cotidiana, en la práctica y desde la educación no formal los ideales, los principios básicos de una convivencia democrática y los valores educativos para un mejor estilo de vida; es decir, pasar de los conceptos y las ideas a las acciones concretas en favor del desarrollo de una conciencia crítica de las personas, para internalizar el sentido y la dimensión de la educación en y para la vida en democracia (IEDF, 2015: 17-19).

Para lograr los altos fines que conlleva el complejo proceso educativo de la población de la capital es necesaria la coordinación entre autoridades. Ninguna persona, organización o dependencia puede arrogarse el derecho exclusivo de impartir la educación a la sociedad. Al tratarse de un aspecto particularmente complejo, de dimensiones titánicas y con alto grado de pluralismo y diversidad, todas las autoridades están llamadas a sumar esfuerzos para este gran cometido. El IEDF tiene plena conciencia de ello, muestra de lo cual son todos los convenios que ha suscrito con autoridades de diversos ámbitos materiales de competencia para impartir diversas actividades en materia de formación ciudadanía. Por mencionar algunas de las más emblemáticas, se destacan los convenios que se han suscrito con las aún jefaturas delegacionales o con secretarías y dependencias del Gobierno de la Ciudad para impartir talleres a niños, jóvenes, mujeres, padres de familia, profesores, entre otros, así como para brindar asesoría y capacitación a sus funcionarios y servidores en el diseño de estrategias que, a la vez, les permitan impartir acciones de capacitación en

temática diversa a públicos específicos, que van desde los propios servidores públicos de esas dependencias u órganos, hasta a ciudadanos vinculados con el objeto o ámbito de acción de los mismos.

Asimismo, es de resaltar de manera particular el papel que desempeña la Ludoteca Cívica, que es un programa particularmente exitoso del IEDF que permite la difusión de la cultura democrática y los principios y valores de la formación de ciudadanía a través de intervenciones lúdicas, de manera que han alcanzado un muy alto grado de aceptación y sus participaciones han sido exitosas. Sobre este aspecto, en la obra referida se plantea:

> La educación adquiere actualmente nuevos significados y nuevos retos, nuevas modalidades y posibilidades al buscar ser implementada para todos y en igualdad de oportunidades, lo que permite la diversificación de los aprendizajes de manera significativa y la adquisición de saberes prácticos y también simbólicos. Además de su enriquecimiento desde una perspectiva transversal, en su dimensión holística y transformadora, busca ser útil a lo largo de la vida, y una de las herramientas fundamentales para coadyuvar a esa utilidad es la pedagogía lúdica, que, como instrumento didáctico, despierta el interés de las personas para aprender de maneras diversas y distintas de las tradicionales.
>
> La pedagogía de los derechos humanos y de los valores de la democracia se coloca aquí en un plano lúdico y vivencial; busca ser interdisciplinaria y pertinente a lo largo de la vida; su utilidad es para la acción, para la resolución de conflictos; una pedagogía de la pregunta, del cuerpo, de la responsabilidad, de la integración; una pedagogía que de una preocupación más personal-subjetiva trasciende a una más objetiva, centrada en la humanidad, donde la persona como ser social encuentra pleno sentido de libertad y realización (IEDF, 2015: 41).

El caso específico de la Ludoteca Cívica es emblemático porque a casi dos décadas de que dieron inicio sus trabajos, se ha erigido como un amplio referente en materia de educación cívica y formación de ciudadanía. Así lo avalan los encuentros de consejeros electorales que han tenido verificativo en Querétaro y recientemente en Yucatán, orientados a sentar las bases de apoyo y colaboración entre Institutos Estatales Electorales para el diseño, elaboración e implementación de una estrategia nacional de educación cívica que habrá de abarcar diversos ejes y ámbitos de acción, siendo la capacitación lúdica uno de los más relevantes.

Es incontrovertible, en este sentido, el papel que desempeña la educación como proceso formativo de ciudadanía, en un entorno complejo y de gran dinamismo como en el que nos desenvolvemos actualmente con motivo de la reconfiguración jurídico política de la Ciudad. Actividad que, es importante reiterarlo, no recae, ni podría hacerlo, en autoridad u órgano de manera exclusiva, sino que es una manifestación del entramado normativo e institucional que presupone la complejidad de una Ciudad como la nuestra.

Si bien la educación de la población es un factor determinante para la implementación y materialización exitosa de los principios y valores de la Constitución de la Ciudad, existen otros factores que también inciden de manera decisiva para el cumplimiento de estos altos fines que los capitalinos nos determinamos a través de un texto fundamental.

Se ha señalado con anterioridad que de conformidad con diversos estudios y sondeos de opinión, el sector público adolece de altos índices de desconfianza por parte de los ciudadanos. La oportunidad que nos ofrece la implementación del orden constitucional de la Ciudad conlleva el reto de revertir esta circunstancia. Por ello, deben crearse mecanismos eficientes de control y combate a la corrupción y, en general, de todas aquéllas conductas de servidores públicos que violentan el orden y la convivencia social. Dichos mecanismos deben permitir que esas conductas sean severamente sancionadas, sin excepción, de manera que no exista incentivo alguno para incurrir en ellas.

Aun cuando pareciera una meta alejada de la realidad o con alta carga de ingenuidad, no debe pasar desapercibido que la historia nacional se caracteriza por retos y adversidades que han sido superadas, de forma exitosa, por mexicanos ejemplares comprometidos con el engrandecimiento del país. En este sentido, la estafeta se encuentra en esta generación y se deben sentar las bases para que las venideras, reciban una Ciudad viable, democrática cuya vida se desenvuelve en un marco de legalidad e institucionalidad.

En suma, la Constitución de la Ciudad de México es, desde cualquier perspectiva, una oportunidad. Una oportunidad de desarrollo, una oportunidad de fortalecimiento y cohesión social, una oportunidad de consolidación de su democracia y sus instituciones y por ello, todas las acciones que se emprendan con motivo de la misma deben estar orientadas a las mejoras de la calidad de vida de sus habitantes: mejor educación, mejores servicios de salud, infraestructura, movilidad, seguridad pública, desarrollo económico, empleo, son tan solo algunos de los rubros en los que, desde mi perspectiva, se de-

berá poner énfasis en la implementación de esta norma fundamental, que si bien se emitió con motivo de una reforma constitucional, sus contenidos son expresión de la pluralidad que integra la Ciudad, una ciudad grande y de la relevancia de ésta, en la que confluye la calidad de capital de la República y sede de los Poderes de la Unión.

Finalmente, es importante que la Constitución de la Ciudad de México logre atender, dar cauce y establecer fundamentos para la solución de problemas que se consideran históricos; para incluir de manera definitiva a los procesos de toma de decisiones a la totalidad de expresiones y que no pueda haber una sola que se pueda considerar excluida por motivo alguno. Es ideal que la reforma política de la Ciudad de México que se concreta con la expedición de esta Constitución, dé lugar a una democracia auténtica, de resultados y de desarrollo social y humano.

Conclusiones

En los apartados anteriores se presentó un análisis sobre el proceso constituyente de la Ciudad de México para, posteriormente, esbozar algunas líneas generales de lo que debieran ser los contenidos de la nueva norma fundamental para la capital del país y, finalmente, considerando que el mayor reto de este complejo proceso no es la expedición del texto constitucional, sino su implementación y puesta en práctica, se señalaron algunas reflexiones respecto de la forma en que se estima que dicha implementación puede resultar exitosa para arribar a la Ciudad a la que todos aspiramos en cuanto a derechos, diversidad, pluralismo, desarrollo.

De los apartados referidos se desprenden las siguientes conclusiones:

Una Constitución política, norma fundamental del Estado o de la entidad para la que se crea, es reflejo de la circunstancia particular de la sociedad y del entorno vigente en ese momento determinado. Contiene el ideario y las bases generales conforme a las cuales se erigirá el Estado o entidad y se organizará jurídica y políticamente el mismo y es reflejo de la manifestación de todos y cada uno de los individuos que integran dicha entidad. Si bien la doctrina asocia los procesos constituyentes con movimientos bélicos o revolucionarios que ameritan la reconfiguración del Estado, en el caso que nos ocupa se trató de una reforma a la Constitución general que tuvo por objeto reconocer y otorgar derechos a la Ciudad de México en su carácter de capital de la República y sede de los Poderes de

la Unión. Circunstancia en virtud de la cual, si bien se le otorga autonomía, aún no goza de soberanía como el resto de los estados.

El proceso constituyente de la Ciudad de México implica la integración de una Asamblea Constituyente a través de un método mixto. Por una parte, los poderes constituidos designarán a 40 de sus miembros, mientras que los 60 restantes serán electos por los ciudadanos y designados por el principio de representación proporcional.

Existe la previsión, asimismo, de que participen candidatos independientes. No obstante, los requisitos establecidos para su participación han sido considerados excesivos y gravosos, de difícil cumplimiento, lo que dificulta su acceso y, a juicio de algunos aspirantes, se violenta así su derecho político a ser postulados y, eventualmente, ser electos.

Dada la especial naturaleza de la Ciudad de México, su Constitución y del proceso para arribar a la misma, aunado al hecho de la complejidad de su sociedad, su diversidad y pluralidad, es conveniente reflexionar sobre los contenidos que debiera atender esta norma fundamental. Un texto constitucional debe contener, necesariamente, un catálogo de derechos fundamentales y órganos y procedimientos para hacerlos valer en caso de que sean conculcados; procesos de creación normativa; estructura, organización y funcionamiento de los órganos públicos locales y, desde luego, el catálogo de principios y valores que inspiran el surgimiento de la Ciudad de México bajo su nueva naturaleza jurídica reconocida en la Constitución general y con plenos efectos para todo el país.

Si bien la expedición de la Constitución es un reto particularmente complejo, con ello no se agota el proceso constituyente de la Ciudad, pues el éxito o mérito de esa Constitución debe verse reflejado, por una parte, en la legislación secundaria que se emita con arreglo a la misma; por otra, en que ese documento fundante y fundamental se traduzca en mejoras efectivas en la calidad de vida de los habitantes.

La educación, en este sentido, es parte esencial del proceso constituyente por cuanto a que permite contribuir a la formación de ciudadanos mejor informados, más involucrados y comprometidos con su entorno y los asuntos públicos de su sociedad. La educación tiene, además, el mérito de la capilaridad y de poderse transmitir entre grupos, generaciones, lo que, en todo caso, es uno de los grandes retos que aún subsisten.

En virtud de ello, la educación y, en general, todas aquellas acciones orientadas a la formación de ciudadanía no son tarea exclusiva de institución o dependencia alguna, sino que forman parte del gran entramado institucional y, por ende, ameritan coordinación y cooperación, pero también estímulos y apoyo para lograr los altos fines de formar ciudadanos informados, comprometidos con su entorno y el ámbito público, participativos y que estas conductas formen una cultura permanente de educación cívica y formación de ciudadanía para fortalecer y contribuir así, a la consolidación democrática de la Ciudad y del país.

En este orden de ideas, los ciudadanos estamos llamados a seguir construyendo la Ciudad a la que aspiramos, a fortalecer nuestra democracia y sus instituciones. La expedición de la Constitución Política de la Ciudad de México es un buen punto de partida; sin embargo, existen retos pendientes que ameritan atención y que la Ciudad cuente con una sociedad calificada para hacerles frente de manera exitosa, como siempre se ha demostrado en la historia de nuestro país.

Referencias

Burgoa Orihuela, Ignacio. 1999. *Derecho Constitucional Mexicano*. 12ª. Ed. México: Porrúa.

CNDH. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *¿Cuáles son los Derechos Humanos*? Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Disponible en: http://cndh.org.mx/Cuales_son_Derechos_Humanos. Consultado el 21 de marzo de 2016.

Contreras, Cintya. 2016. "Delegaciones tendrán foros por Constituyente". *Excélsior*, 25 de marzo, sección Comunidad. Disponible en: http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/03/25/1082815. Consultado el 28 de marzo de 2016.

Cossío Díaz, José Ramón. 2016. "La Ciudad de México en la Constitución". *El Universal*, 16 de febrero, sección Opinión. 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. Consultado el 19 de marzo de 2016.

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2016. México: Secretaría de Gobernación. Disponible en: http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf. Consultado el 20 de febrero de 2016.

Flores, Roberto. 2016. "Acepta INE que 'independientes' la tienen difícil rumbo al Constituyente". *El Big Data*, 9 de marzo, sección City Data. Disponible en: http://elbigdata.mx/city/acepta-ine-que-independientes-la-tienen-dificil-rumbo-al-constituyente/. Consultado el 13 de marzo de 2016.

IEDF. Instituto Electoral del Distrito Federal. 2015. *La Ludoteca cívica: una experiencia significativa de educación en y para la vida en democracia*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal. Disponible en: http://portal.iedf.org.mx/biblioteca/docentes/Laludotecaunaexperiencia.pdf. Consultado el 18 de marzo de 2016.

IEDF. Instituto Electoral del Distrito Federal. 2016. *3 de marzo – Presenta ciudadanía propuestas para la nueva Constitución de la capital del país.* México: Instituto Electoral del Distrito Federal. Disponible en: http://www.iedf.org.mx/index.php/boletines-y-comunicados/3738-presenta-ciudadania-propuestas-para-la-nueva-constitucion-de-la-capital-del-pais. Consultado el 21 de marzo de 2016.

IFE. Instituto Federal Electoral. 2014. *Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México*. México: Instituto Federal Electoral. Disponible en: http://www.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Informe_pais_calidad_ciudadania_IFE_FINAL.pdf. Consultado el 18 de marzo de 2016.

INE. Instituto Nacional Electoral. Consulta Infantil y Juvenil 2015. Conoce los resultados de la consulta. Instituto Nacional Electoral. Disponible en: http://www.ine.mx/portal/Elecciones/Proceso_Electoral_Federal_2014-2015/ConsultaInfantilyJuvenil2015/resultados.html. Consultado el 21 de marzo de 2016.

Kelsen, Hans. 2001. *La garantía jurisdiccional de la Constitución* (Trad. De Rolando Tamayo y Salmorán). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Latinobarómetro. Corporación Latinobarómetro. 2015. *Informe 1995 – 2015*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Disponible en: http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2015/15817.pdf. Consultado el 20 de marzo de 2016.

López, Mayolo. 2016. "Suma Constituyente 41 impugnaciones". *Reforma*, 17 de febrero, sección Ciudad. Disponible en: http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=769550. Consultado el 13 de marzo de 2016.

Luege Tamargo, José Luis. 2016. "Asamblea Constituyente". *El Universal*, 4 de enero, sección Opinión. Disponible en: http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/jose-luis-luege-tamargo/metropoli/2016/01/4/asamblea-constituyente. Consultado el 13 de marzo de 2016.

Romero Sánchez, Gabriela, Alejandro Cruz Flores, Víctor Ballinas y Andrea Becerril. 2016. "Admite Muñoz Ledo que la composición de la constituyente es 'dudosamente democrática'". *La Jornada*, 26 de febrero, sección Capital: 31. Disponible en: http://www.jornada.unam.mx/2016/02/26/capital/031n1cap. Consultado el 5 de marzo de 2016.

Ruíz-Palacios, Fanny. 2016. "Es legítimo el apoyo que estoy recibiendo". *El Universal*, 10 de marzo, sección Metrópoli. Disponible en: http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/df/2016/03/10/es-legitimo-el-apoyo-que-estoy-recibiendo. Consultado el 18 de marzo de 2016.

Senado de la República. Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión. 2014. *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; del Distrito Federal; de Estudios Legislativos; de Estudios Legislativos, Primera, y de Estudios Legislativos, Segunda, con opinión de la Comisión Especial para el Desarrollo Metropolitano, en relación con las iniciativas con proyecto de Decreto por las que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Política de la Ciudad de México*. México: Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión. Disponible en: http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/3/2014-12-14-1/assets/documentos/DIC_REFORMA_CONSTITUCIONAL_DF.pdf. Consultado el 21 de marzo de 2016.

Contradicción de Tesis 293/2011. Contradicción de Tesis entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Epocas/Pleno/DecimaEpoca/293-2011-PL%20CT%20Ejecutoria.pdf. Consultado el 20 de febrero de 2016.

Sentencia SUP-RAP-071/2016 y sus acumulados. Actor: Radiodifusoras Capital, S. A. de C. V. y otros. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0071-2016.pdf. Consultado el 18 de marzo de 2016.

Segob. Secretaría de Gobernación. 2013. *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas* 2012. México: Secretaría de Gobernación. Disponible en: http://www.encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/69/1/images/Presentacion-5ta-ENCUP_2013.pdf. Consultado el 18 de marzo de 2016.

Toniatti, Roberto. 2015. Federalism and Regionalism. En *Annual Review of Constitution Building Processes: 2014*. IDEA 89-103 Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Disponible en: http://www.idea.int/publications/annual-review-of-cbp-2014/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageID=74356. Consultado el 5 de marzo de 2016.

Vergottini, Giuseppe de. 2011. "Voz: Constitución". En Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino. 2011. *Diccionario de Política* A – J. México: Siglo XXI editores.