



La deliberación constituyente de la Ciudad de México

TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES
Y HUMANIDADES

Presenta:

Alejandro Encinas Nájera

Directora:

Dra. Esperanza Palma Cabrera

COMITÉ TUTORAL

Dra. Flavia Freidenberg

Dr. Roberto Gutiérrez López

Dra. Esperanza Palma Cabrera

SINODALES

Dra. Flavia Freidenberg

Dr. Roberto Gutiérrez López

Dra. Alicia Ziccardi

*A mis padres,
a Fernanda y, por supuesto,
a Isabel, cuya llegada a este mundo
nos desborda de alegría.*

Agradecimientos

A la Universidad Autónoma Metropolitana, y en particular a la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Unidad Cuajimalpa, por proporcionar todas las facilidades para realizar esta investigación. El profesionalismo con el que se conduce esta institución da cuenta del valor de la investigación y enseñanza pública.

A las y los integrantes del Comité Tutoral y del Jurado: la doctora Flavia Freidenberg, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; el doctor Roberto Gutiérrez López, del departamento de Sociología de la UAM Azcapotzalco; y la doctora Alicia Ziccardi, del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, por su generosidad para revisar a fondo versiones previas de este trabajo. Fue un privilegio contar con los comentarios y las observaciones de dos investigadoras y un investigador tan reconocidos en sus respectivos campos de estudio. Desde luego, toda omisión e imprecisión es responsabilidad exclusiva del autor.

Especial agradecimiento le debo a la doctora Esperanza Palma Cabrera, destacada politóloga que aceptó dirigir esta tesis. Bajo su conducción recorrí una larga y desafiante travesía intelectual. Sus consejos y rigor fueron de mucha ayuda, sobre todo para superar los momentos de mayores dudas y desaires por los que todo estudiante de doctorado atraviesa.

A mi madre, María Nájera, quien durante los últimos años revisó con paciencia y diligencia los borradores de cada capítulo. A ella en buena medida le debo mi interés por el derecho a la ciudad, lo mismo que a mi padre, Alejandro Encinas Rodríguez, quien junto con los diputados constituyentes Enrique Provencio y Clara Jusidman me ayudó a reconstruir el proceso a lo largo de las horas que sostuvimos de entrevistas. A ellas y a ellos también, muchas gracias.

La deliberación constituyente de la Ciudad de México

Índice

Introducción

Diseño de investigación y nota metodológica

Estructura de la tesis

Capítulo 1 La deliberación constituyente

1.1 El proceso y el resultado: el estado del arte

1.2 Constitución y constitucionalismo democrático

1.3 Procesos constituyentes: Entre la ruptura hegemónica y la continuidad democrática

1.4 La deliberación democrática y sus críticos

1.5 La deliberación constituyente: delimitando el concepto

Capítulo 2 Factores que propician la deliberación constituyente: Una propuesta de modelo

2.1. Arreglos institucionales

2.1.1 ¿Quién convoca?

2.1.2 Elaboración del borrador constitucional

2.1.3 Órgano constituyente

2.1.4 Tamaño de la asamblea

2.1.5 Plazos

2.1.6 Reglas electorales

2.1.7 Regla de mayoría

2.1.8 Reglamento interno

2.1.9 Referéndum

2.1.10 Reglas del velo de la ignorancia

2.2 Integración de la Asamblea Constituyente

2.2.1 *Perfiles integrantes*

2.2.2 *Equilibrios políticos dentro de la Asamblea Constituyente*

2.2.3 *Volatilidad de las coaliciones: las asambleas con multipartidismo flexible*

2.3 Contexto

2.3.1 *Participación de la sociedad*

2.3.2 *Intereses institucionales*

2.3.3 *Grupos de interés y lobbies*

Capítulo 3 La génesis constituyente de la Ciudad de México

3.1 La singularidad política de la Ciudad de México

3.2 Siglo XIX: Los orígenes de la lucha por la democratización de la Ciudad de México

3.3 Siglo XX: La construcción del Estado centralista en detrimento de la ciudad central

3.4 1985: El resquebrajamiento del consenso autoritario

3.5 Década de los noventa: las reformas decisivas

3.6 Buenos Aires, 1994

3.7 La reforma político electoral de 1996: el avance decisivo

3.8 Del DF a la Ciudad-Estado: La reforma posible, mas no la deseable

3.9 ¿En qué consistió la reforma al artículo 122?

Capítulo 4 Factores que propiciaron o inhibieron la deliberación en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México

4.1 Arreglos institucionales del proceso constituyente de la Ciudad de México

4.1.1 *¿Quién convoca?*; 4.1.2 *Elaboración del borrador constitucional*; 4.1.3 *Órgano constituyente*

4.1.4 *Tamaño de la Asamblea*

4.1.5 *Plazos*

4.1.6 *Reglas electorales*

4.1.7 Regla de mayoría

4.1.8 Reglamento interno

4.1.9 Referéndum

4.1.10 Reglas del velo de la ignorancia

4.2 Integración de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México

4.2.1 Perfiles integrantes

4.2.1.bis Equidad de género

4.2.2 Equilibrios políticos dentro de la Asamblea Constituyente

4.2.3 Volatilidad de las coaliciones

4.3 Contexto de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México

4.3.1 Participación de la sociedad

4.3.2 Intereses institucionales

4.3.3 Grupos de interés y lobbies

4.4 Evaluación global del proceso constituyente de la Ciudad de México a través del Modelo de factores que propician o inhiben la deliberación constituyente

Capítulo 5 Consensos y clivajes en la deliberación de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México

5.1 Introducción a los debates constituyentes de la Ciudad de México

5.2 Cuatro debates centrales de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México

5.2.1 Primer debate. Plusvalía y captura de valor inmobiliario

5.2.2 Segundo debate. Derechos de los pueblos indígenas, originarios y residentes de la Ciudad de México

5.2.3 Tercer debate. Interrupción legal del embarazo y matrimonio igualitario

5.2.4 Cuarto debate. Derechos humanos: progresividad vs factibilidad presupuestal

Conclusiones

Epílogo

Bibliografía

Introducción

El reemplazo constitucional es una práctica recurrente en el mundo entero. Entre 1947 y 1989, en un intervalo de 42 años, se adoptaron 139 nuevas constituciones. En años recientes, una inmensa cantidad de países se sumaron a esta tendencia. Tan solo entre 1990 y 2015 fueron promulgadas cien constituciones.¹ En promedio, cada año cuatro o cinco se reemplazan, entre 10 y 15 se reforman, y se examina una veintena de propuestas de revisión.²

El aumento de estos procesos ha venido acompañado por un creciente interés por parte de la Ciencia Política. ¿Cómo se hacen las constituciones? ¿Cuáles son los mecanismos, diseños institucionales y contextos ideales para que su elaboración contribuya a la democratización de una sociedad? Son preguntas que científicos sociales se han planteado cuando menos desde los noventa, década en la que se puso en marcha una agenda de investigación sobre los procesos deliberativos en asambleas constituyentes.³

A pesar de la proliferación y relevancia actual de la elaboración de constituciones –y del concomitante aumento en la cantidad y diversidad de estudios–, Ginsburg, Elkins y Blount (2009) señalan que en la actualidad aún es un proceso político poco comprendido. Para estos académicos hay demasiada especulación, pero relativamente poca evidencia sobre el impacto de los diferentes diseños procedimentales en los resultados constitucionales. En el mejor de los casos, nuestro conocimiento en este campo es nebuloso. Y si bien se han multiplicado los estudios de caso, por lo general se caracterizan por carecer de alcances teóricos y marcos comparativos. La mayoría de las investigaciones se limita a un enfoque meramente descriptivo, teniendo como principal objeto de análisis los contenidos legales del documento y las instituciones que este genera.⁴

¹ Marcela Ríos (2015), *Mecanismos de cambio constitucional en el mundo*, PNUD Chile, p. 55

² Tom Ginsburg, Zachary Elkins y Justin Blount (2009), “Does the Process of Constitution-Making Matter?”, en *The Annual Review of Law and Social Science* 5, pp. 201-223 , p. 202

³ Jon Elster (1995), “Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process”, en *Duke Law Journal*, Vol. 45, Número 2, p. 364

⁴ Ginsburg, (2009), *op. cit.*, pp. 201-202 y 203

Alicia L. Bannon también lamenta que a pesar de la prolífica literatura en el campo teórico sobre la materia haya una escasez de estudios de caso que aborden cuidadosamente la fase de elaboración de constituciones. Hacen falta investigaciones que se propongan responder por qué algunos procesos son exitosos, engendrando constituciones legítimas y perdurables mientras otros fracasan en su empresa. Coincidiendo con Ginsburg *et. al.* en que la mayor parte de los estudios de caso son meramente descriptivos, Bannon agrega otra de sus insuficiencias: por lo general se enfocan en experiencias dentro de la órbita del primer mundo, o bien, en países que reciben asistencia internacional tras un conflicto, típicamente en el marco de una descolonización o el fin de una ocupación militar. El problema es que no todas las democracias emergentes ni mucho menos todos los procesos constituyentes se ajustan a estas modalidades.⁵

En lo que respecta al campo de estudios sobre la deliberación democrática, debe señalarse que durante mucho tiempo fijó preponderantemente su atención en el plano normativo. Se escribieron tantas páginas sobre cómo debería funcionar la deliberación, que sus detractores la señalaron como una teoría en busca de su práctica.⁶ No fue sino hasta tiempos recientes que sus propulsores trascendieron las primeras concepciones participativas de la ciudadanía para explorar las posibilidades que ofrecen las instituciones de la democracia liberal que rechazaron inicialmente, al considerarlas lugares imposibles para el razonamiento público. Este vuelco le ha infundido un énfasis práctico y realizable a lo que tradicionalmente se circunscribía a una esfera normativa.⁷ Una asignatura que este nuevo itinerario de estudios tiene por delante es diseñar arreglos institucionales específicos para instrumentar los principios de la democracia deliberativa en las instituciones realmente existentes.

⁵ Alicia. L. Bannon (2007), “*Designing a Constitution-Drafting Process: Lessons from Kenya*”, en *The Yale Law Journal*, 116, pp. 1827-1828

⁶ Juan Negri (2015), “*Democracia deliberativa: Una crítica*”, en *Revista PostData*, Vol. 20, #2, octubre de 2015, p. 388

⁷ James Bohman (2016), “*La madurez de la democracia deliberativa*”, en *Co-herencia*, vol. 13, Número 24, Colombia, Universidad EAFIT, p. 1062

Retomando estas dos grandes inquietudes académicas, la presente investigación busca contribuir a robustecer el bagaje teórico y la evidencia empírica sobre las dinámicas deliberativas en la elaboración de constituciones. En primer término, intentaré traducir las premisas normativas de la teoría de la deliberación democrática a reglas y diseños institucionales concretos para procesar una Constitución. En segundo término, abordaré un proceso constituyente en particular –el de la Ciudad de México 2016-2017.

Debe recalcar que esta tesis aborda las constituciones más como un proceso que como un resultado. Esto quiere decir que me concentraré en las dinámicas políticas subyacentes a la elaboración de una Constitución y no tanto en el andamiaje institucional y legal que instaura. Tal predilección de ningún modo implica soslayar el resultado. Concentrar el análisis en el proceso es relevante precisamente porque los acuerdos y tensiones entre las fuerzas involucradas, y los arreglos institucionales dentro de los cuales se dirimen, no solo condicionan, sino explican en buena medida los resultados constitucionales. En pocas palabras, en el cómo se elabora una Constitución se juega su legitimidad.

Las aportaciones de este trabajo a su campo de estudios son acotadas. De antemano, no incorpora procesos constituyentes que implican rupturas en clave hegemónica. En cambio, lo que sí pretende es trazar una hoja de ruta para estudiar aquellos casos en los que la nueva Constitución se procesa dentro de una institucionalidad democrática. Estos procesos hay que comprenderlos desde su especificidad. Aquí, la convocatoria a formar asambleas constituyentes no implica un quiebre con el orden que las crea. Metafóricamente hablando, no son un punto y aparte, sino un paréntesis que no interrumpe la continuidad de un orden democrático. Debe mencionarse que pese al aumento en su cantidad y frecuencia, los procesos constituyentes institucionalizados han sido subestimados en los estudios especializados, por lo cual también es importante comprender de mejor manera sus peculiaridades.

Democracia y elaboración de constituciones pueden caminar de la mano y reforzarse mutuamente siempre y cuando establezcan esta relación circular: En un ir, la nueva Constitución es elaborada bajo la rectoría de principios democráticos como la inclusión, lo cual cimienta las bases de su legitimidad. En un venir, gracias a la participación de la

ciudadanía en la elaboración de la nueva Constitución, emergen en la sociedad prácticas y valores democráticos necesarios para la sostenibilidad del nuevo orden. En efecto, el involucramiento de la sociedad en el cambio constitucional supone un proceso intensivo de pedagogía política del cual las habilidades y competencias para ejercer la ciudadanía saldrán fortalecidas.

Es probable que los déficits democráticos y de inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones en instancias originarias expliquen por qué pese a que las constituciones anhelan perpetuidad (muestra de ello es que una buena cantidad de estas no contemplan los pasos legales para su reemplazo), en su mayoría mueren jóvenes.⁸ A nivel global, solo un puñado de constituciones ha rebasado los 50 años. De hecho, su esperanza de vida es de 19 años.⁹ Estos datos no hacen sino evidenciar la necesidad de reflexionar en torno a diseños de elaboración constitucional más participativos e incluyentes que den como resultado un documento más legítimo y que concite mayor adhesión ciudadana.

Diseño de investigación y nota metodológica

⁸ Gabriel L. Negretto (2016), *“Constitutional Replacements in Democratic Regimes. The Challenge of Change Within Continuity”* Paper presentado en el seminario internacional *“Constitution Making in Democratic Constitutional Orders”*, Ciudad de México, CIDE, 11 y 12 de Agosto, p. 20

⁹ Ginsburg, (2009), *op. cit.*, p. 202; y Ríos (2015), *op. cit.*, pp. 7 y 55

Dicha perpetuidad puede ser engañosa: aunque en términos formales una misma Constitución persista, es posible que a través de sucesivas reformas a cargo del Poder Constituido haya mutado a algo completamente distinto a lo que fue en su origen, lo cual implica una paradoja: una nueva Constitución sin Poder Constituyente. Por ejemplo, en 1917, año de su promulgación, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) contaba con 22 mil palabras. De acuerdo con el jurista Héctor Fix Fierro, para 2015 contaba con 66 mil palabras, es decir, se triplicó su tamaño. Tras 642 reformas, la Carta Magna sería irreconocible a los ojos de aquellos legisladores que la aprobaron. Fuente: Héctor Fix Fierro (2015), *“Hacia el Centenario de la Constitución Mexicana de 1917. Una reflexión a partir de reformas, textos, modelos y culturas constitucionales”*, en Carbonell, Miguel Ángel, Héctor Fix Fierro y Diego Valadés (coords.), *Estado Constitucional, Derechos Humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Serie Doctrina Jurídica #715, pp. 683-685. Los datos actualizados a 2015 fueron expuestos por el dr. Fix Fierro en un seminario de trabajo entre el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

El objetivo principal de esta tesis es brindar una mayor comprensión sobre los factores legales, institucionales, políticos y sociales que facilitan u obstaculizan los procesos de deliberación democrática en una Asamblea Constituyente.

Para lograrlo, propongo un modelo de análisis para el estudio de procesos deliberativos en Asambleas Constituyentes. Contempla los modos en que las fuerzas que integran una asamblea y los colectivos sociales que influyen desde afuera, disputan y dirimen sus diferencias en el marco de un diseño institucional específico. Se trata de identificar arreglos institucionales, equilibrios políticos y contextos sociales que propician o inhiben la deliberación durante la elaboración de una Constitución.

Un segundo objetivo es estudiar, conocer, evaluar y explicar el proceso deliberativo del que surgió la primera Constitución de la Ciudad de México, la cual fue publicada el 5 de febrero de 2017. Esto lo realizo a través de dos vías. La primera es el estudio de este caso a partir del análisis pormenorizado de cada una de las dieciocho variables que conforman el *Modelo de factores que propician la deliberación constituyente*. La segunda vía consiste en la reconstrucción de cuatro de los debates principales de la Asamblea Constituyente, para lo cual, además de la recopilación y procesamiento de evidencia, se retoman las principales concepciones teóricas que existen en la ciencia política contemporánea sobre la materia para su análisis.

Derivado de tales objetivos, la pregunta que motiva la presente investigación es, ¿qué factores facilitan u obstaculizan los procesos de deliberación democrática de las Asambleas Constituyentes para elaborar y aprobar una Constitución?

La hipótesis de trabajo es que los diseños y reglas institucionales del proceso constituyente; los equilibrios dentro de la Asamblea Constituyente y los perfiles que la integran; y el contexto institucional, político y social que la rodean, son los factores que propician o inhiben el proceso deliberativo en una Asamblea Constituyente.

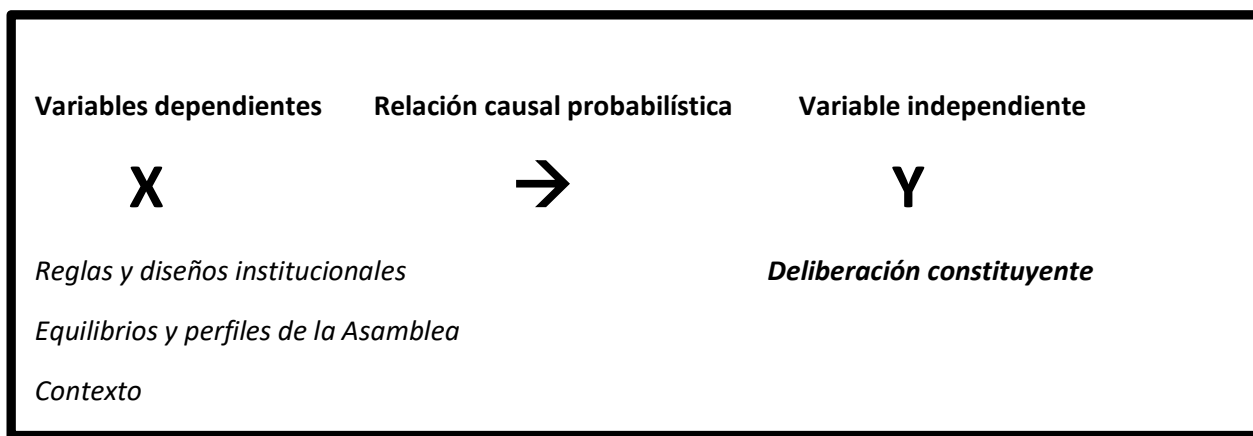
A partir de estas tres grandes dimensiones de análisis es posible identificar y clasificar un conjunto de variables explicativas del proceso. Por tanto, la presente investigación está conformada por una variable dependiente, la deliberación constituyente, que es

influida en mayor o menor medida por dieciocho variables independientes, las cuales se muestran en la siguiente tabla.

Variables que propician o inhiben la deliberación constituyente

1. Diseños y reglas institucionales del proceso constituyente	2. Equilibrios dentro de la Asamblea Constituyente y perfiles que la integran	3. Contexto institucional, político y social
<p>1. <i>¿Quién convoca?</i></p> <p>2. <i>Elaboración del borrador constitucional</i></p> <p>3. <i>Órgano constituyente</i></p> <p>4. <i>Tamaño de la asamblea</i></p> <p>5. <i>Plazos</i></p> <p>6. <i>Reglas electorales</i></p> <p>7. <i>Regla de mayoría legislativa</i></p> <p>8. <i>Reglamento interno</i></p> <p>9. <i>Publicidad/Secrecía de los debates</i></p> <p>10. <i>Referéndum</i></p> <p>11. <i>Reglas del velo de la ignorancia</i></p>	<p>12. <i>Perfiles integrantes</i></p> <p>13. <i>Equidad de género</i></p> <p>14. <i>Equilibrios políticos dentro de la Asamblea Constituyente</i></p> <p>15. <i>Volatilidad de las coaliciones: las asambleas con multipartidismo flexible</i></p>	<p>16. <i>Participación de la sociedad</i></p> <p>17. <i>Intereses institucionales</i></p> <p>18. <i>Grupos de interés y lobbies</i></p>

Cada una de estas variables será analizada con detenimiento a lo largo de la investigación, tanto desde el plano de la discusión teórica, como desde su estudio empírico. Por lo pronto, lo importante es dejar en claro que la naturaleza de esta relación causal es probabilista. Esto quiere decir que la presencia de las X no determina a Y, pero sí aumenta las posibilidades de que el fenómeno en cuestión, en este caso la deliberación constituyente, se desencadene.¹⁰



Precisamente lo que intentaré mostrar a través de la aplicación del *Modelo de factores que propician la deliberación constituyente* a un estudio de caso, la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México de finales de 2016 y principios de 2017, es la mecánica a través de la cual estas variables favorecen que una Asamblea procese una Constitución a través de la deliberación democrática.

A continuación se expone la metodología que se emplea tanto para cumplir los objetivos propuestos, como para responder la pregunta de investigación y así verificar la hipótesis.

La elaboración del marco conceptual en el cual se inscribe esta tesis supuso una revisión exhaustiva de la literatura especializada y de los debates académicos en curso,

¹⁰ John Gerring (2004), "What Is a Case Study and What Is It Good for?", en *American Political Science Review*, Vol. 98, #2, mayo de 2004, p. 349

principalmente en los campos de estudio de la deliberación democrática, el constitucionalismo democrático, y de los procesos de elaboración constitucional. Retomando todos estos aportes previos, se acuñó *deliberación constituyente* como una *tipología ideal*. Se trata de un concepto que enlista desde el plano normativo los componentes que deben caracterizar a la deliberación democrática durante la elaboración de una Constitución. Por mencionar los más importantes, la necesidad de garantizar espacios de discusión incluyentes y en condiciones de igualdad, la importancia de la fundamentación argumental basada en evidencia, así como de la pedagogía democrática entre pares, y, no de menor importancia, la salvaguarda de los derechos humanos respecto a los vaivenes de las mayorías. Desde este enfoque normativo se plantea que, si se cumplen con estos criterios, es posible llegar a decisiones que cristalicen de la mejor manera posible el interés público en un texto constitucional.

Posteriormente, con el fin de que el concepto *deliberación constituyente* no quede meramente en un plano de alta abstracción, se hizo un esfuerzo por hacerlo observable. La forma para operacionalizar el concepto fue a través de la construcción del *Modelo de factores que propician la deliberación constituyente*. Su diseño comprehensivo tiene el valor agregado de enfocarse en variables significativas y evitar recuentos meramente descriptivos al momento de estudiar el campo empírico.

Una vez provisto de este andamiaje teórico, el trabajo termina por descender del plano normativo al plano descriptivo: la deliberación realmente existente durante la elaboración de una Constitución. Así, el estudio de caso en cuestión, el proceso constituyente de la Ciudad de México de finales de 2016 y principios de 2017, fue analizado sistemáticamente a la luz del modelo normativo con el fin de verificar si sus variables ejercen o no una influencia positiva para desencadenar la deliberación en el plano real.

En este punto debe justificarse por qué el diseño de investigación optó por un estudio de caso, y por qué se eligió el proceso constituyente de la Ciudad de México. En efecto, durante la fase del diseño de investigación, invariablemente los científicos sociales se enfrentan al dilema de las compensaciones (*trade-offs*). En función de sus propósitos,

del estado del arte en su campo de estudios y de sus posibilidades prácticas, deben elegir entre un estudio de caso, un estudio comparado, o bien, un estudio cuantitativo de muchos casos para verificar sus hipótesis. Pero lo deben hacer conscientes de que cada una de estas alternativas conlleva ventajas y desventajas. Por ejemplo, tal como apunta John Gerring, lo que un estudio de caso sacrifica en amplitud, lo gana en profundidad, y viceversa, un estudio cuantitativo puede abarcar múltiples casos, pero entre más incorpore irá perdiendo en especificidad y su abordaje será cada vez más superfluo. Para decirlo en pocas palabras, los diseños de investigación invariablemente se enfrentan al dilema de saber más acerca de menos o, inversamente, de saber menos acerca de más.¹¹

Hay varias razones por las cuales aquí se eligió el estudio de caso como método, y al proceso constituyente de la Ciudad de México como la unidad de análisis. Las primeras responden a un criterio de oportunidad: pocas veces los politólogos tenemos la oportunidad de presenciar en vivo el proceso de gestación de un nuevo contrato social. En este caso no se trató meramente del documento de mayor jerarquía jurídica de una entidad subnacional, sino de nada menos que el de la capital de la República Mexicana y el de una de las metrópolis más pobladas e interconectadas del mundo, con todos los desafíos de gobernanza y legislación que ello implica. Tales características hacían aún más atractivo el estudio de este proceso desde su especificidad.

Por otra parte, es un fenómeno tan reciente, que poco se ha escrito sobre él. La mayor parte de lo que se ha publicado hasta el momento son artículos que relatan un aspecto o discusión en concreto, o bien, son estudios que giran en torno al resultado del proceso, es decir, los contenidos del texto constitucional. En ese sentido, poco se ha dicho acerca del proceso en sí. Este fue tan complejo e interesante, que por sí solo merece un análisis sistemático y pormenorizado.

Una tercera razón es de índole práctica, pues se contó con una excepcional oportunidad de acceder a la observación del proceso con lujo de detalle y disponer de múltiples

¹¹ *Ibidem*, pp. 346-349

fuentes primarias para reconstruir el proceso, mientras que el acceso a información e informantes de la misma calidad de otro caso comparable, por ejemplo, el proceso constituyente de mediados de los noventa de otra ciudad capital de un país latinoamericano, presidencialista, federalista y centralizado en los hechos, como es Buenos Aires, hubiera supuesto altas dificultades logísticas. En todo caso, esta experiencia se toca de manera tangencial en el tercer capítulo.

El hecho de haber elegido un estudio de caso no quiere decir que las conclusiones del estudio sean exclusivas para el proceso analizado. Como señala Gerring, el objetivo de los estudios de caso es identificar características internas que pueden ser generalizables a otros fenómenos semejantes.¹² Más aún, si bien el *Modelo de factores que propician la deliberación constituyente* en esta investigación solo se aplica para aproximarse al proceso constituyente de la Ciudad de México, también puede servir como una herramienta cualitativa para que futuros estudios se aproximen con criterios estandarizados y previamente validados a otros fenómenos de naturaleza semejante.

La recopilación y procesamiento de la evidencia del proceso constituyente de la Ciudad de México 2016-2017 se basa principalmente en técnicas de investigación cualitativas, como las entrevistas semiestructuradas con informantes clave: Alejandro Encinas Rodríguez, Clara Jusidman y Enrique Provencio. Se eligieron tales perfiles no solo por su generosa disposición para responder a detalle cada una de las interrogantes que se les planteó, sino sobre todo porque son conocedores del proceso de principio a fin, e incluso impulsores de su génesis. Además, fueron tres de los diputados más participativos y que ejercieron una mayor conducción en los trabajos de esta Asamblea. El primero presidió su Mesa Directiva y antes fue parte del grupo redactor del borrador constitucional; la segunda fue la presidenta de la comisión que introdujo la Carta de Derechos al texto constitucional, e igualmente redactora del borrador, mientras que el tercero presidió la comisión que dictaminó todo lo referente a la sostenibilidad y el medio ambiente de la ciudad.

¹² *Ibidem*, p. 341

El método de recolección y procesamiento de datos incluye también una revisión exhaustiva de múltiples fuentes primarias que estaban altamente dispersas y fragmentadas: textos legales, tesis jurídicas, documentos administrativos, resoluciones y acuerdos de autoridades electorales; registros y documentos básicos de la Asamblea Constituyente, tales como enmiendas a su reglamento, bases de datos de sus votaciones, su Diario de Debates, su Gaceta Parlamentaria, posicionamientos de grupos parlamentarios, votos particulares, estadísticas, dictámenes de comisiones, entre otros, supusieron un arduo trabajo de ordenamiento y sistematización.

Asimismo, se consultaron fuentes periodísticas que facilitaron el trazo de la cronología de los acontecimientos, así como columnas de opinión y debates en medios de comunicación que contribuyeron a reconstruir el ambiente político que prevaleció durante los cuatro meses y medio de vida de la Asamblea Constituyente. Otra de las técnicas de investigación cualitativas instrumentadas fue la de observación no participante de los debates en comisiones y en el Pleno. Cuando por algún motivo esto no fue posible, realicé un análisis de material audiovisual por medio de transmisiones en vivo de las sesiones parlamentarias o bien, de su consulta en acervos digitales.

Estructura de la tesis

El Capítulo 1 abre con una revisión de la literatura especializada. Confluyen debates de las Ciencias Sociales en torno a conceptos como Constitución, constitucionalismo democrático, procesos constituyentes institucionalizados, ruptura hegemónica y deliberación democrática. Del estado del arte en estas temáticas surgirá el marco conceptual en el que se sustenta a esta tesis. El capítulo cierra con la presentación de los componentes normativos de la *deliberación constituyente*. Dicho concepto será central a lo largo del presente estudio.

Una vez caracterizado en términos ideales dicho concepto, surge el desafío de volverlo observable y *operacionalizable*. Por ello, el Capítulo 2 está dedicado a desarrollar el *Modelo de Factores que Propician la Deliberación Constituyente*. Dilemas de diseños institucionales como método de elección o la conformación de órganos colegiados para

redactar y/o aprobar la Constitución; los asegunes de celebrar referéndums, así como las valoraciones en torno a la selección de regla de mayoría, tamaño de la asamblea y plazos, serán puestos sobre una balanza.

Asimismo, dado que la realidad política puede (y suele) imponerse a las mejores intenciones del diseño institucional, también se analiza cómo los equilibrios políticos dentro de un cuerpo legislativo, y los perfiles que lo integran, condicionan el modo en que se procesa una Constitución. Aquí se observa que la posibilidad de que emerjan dinámicas deliberativas dentro de la Asamblea depende en buena medida de que los constituyentes guarden cierto grado de autonomía respecto a sus bancadas y tengan la disposición de formar coaliciones multipartidistas sobre la base de consensos transversales.

Finalmente, puesto que no hay parlamentos que operen en un plano abstracto al margen de la realidad, la última parte de este modelo analiza las interacciones del entorno social con la Asamblea y los modos en que múltiples factores externos inciden –para bien o para mal– en las deliberaciones internas. Las influencias del contexto social se disgregan en dos dimensiones contrapuestas: la primera tiene que ver con la participación de la ciudadanía, la cual generaría efectos democratizadores tales como la inclusión de múltiples voces en los espacios deliberativos, la rendición de cuentas y una mayor exigencia hacia los legisladores en cuanto a la representatividad en la toma de decisiones. La segunda dimensión abarca la influencia que tanto las instituciones públicas del viejo orden como los grupos de interés privados beneficiados con el *statu quo* pueden ejercer a lo largo de los debates constituyentes. Al verse amenazados con el cambio constitucional, buscarán vetar, cuando no sacar provecho de esta coyuntura extraordinaria. Suelen ser actores con tal capacidad de capturar el proceso y reorientarlo a su favor –y por tanto de socavar la deliberación constituyente– que deben tomarse en serio.

Los capítulos posteriores se abocan a un estudio de caso: el proceso constituyente mediante el cual el Distrito Federal dejó de existir para dar paso a una nueva entidad federativa con un nuevo régimen jurídico-administrativo: la Ciudad de México. Los procesos constituyentes a escala subnacional tienen peculiaridades que tampoco han

sido lo suficientemente atendidas por la academia, como el hecho de que su margen de maniobra está fuertemente restringido por un ordenamiento jurídico de mayor jerarquía. En efecto, las entidades suscritas a un pacto federal solo pueden legislar en las materias que la Constitución nacional expresamente lo permite. A ello hay que sumarle las peculiaridades del caso. No se trata de cualquier entidad federativa, sino de la capital del país y sede de los poderes políticos y económicos, con todos los desafíos que implica establecer un pacto de gobernanza urbana para una de las metrópolis más pobladas e interconectadas del mundo.

Lejos de la épica revolucionaria o la ruptura con un régimen, el otrora Distrito Federal fue gradualmente reafirmando su derecho al autogobierno ante una federación que históricamente se lo había negado. No fue sino hasta la reforma al Artículo 122 constitucional del año 2016 que a esta ciudad se le reconoció como la entidad número 32 de la Federación, emparejando los derechos políticos de sus habitantes con los del resto de los mexicanos, y otorgándole plenas facultades en lo que respecta a la organización de su régimen interior.

El Capítulo 3 tiene por objeto presentar un breve recuento histórico de lo que podríamos denominar *la génesis constituyente* de la capital mexicana, la cual está conformada por disputas en pos de su autonomía y democratización que se remontan a más de dos siglos de avances y regresiones. El recorrido finaliza con la reforma al Artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), resolución legislativa que, en una República federal como la mexicana, detonó un proceso constituyente a escala local.

Una vez relatados los antecedentes, el siguiente capítulo, el cuarto, entra de lleno al estudio de caso: la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, cuyos trabajos se celebraron entre el 15 de septiembre de 2016 y el 31 de enero de 2017. Entre otros aspectos, me interesa desenmarañar la incógnita de cómo fue posible que dentro de una Asamblea Constituyente polarizada y dividida, en la cual ningún bloque por sí solo podía alcanzar la obligada mayoría calificada, se lograron tejer una multiplicidad de coaliciones transversales para aprobar nada menos que la primera Constitución de la Ciudad de México.

Precisamente este rasgo incita a indagar si la Asamblea Constituyente tuvo particularidades en la manera en que diseñó sus reglas del juego y organizó sus trabajos, y en este sentido, qué tanto se diferencia de las legislaturas ordinarias.

Anticipo que intentaré comprobar que el elemento que permitió a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México cumplir con su encomienda fue que incorporó la deliberación democrática en su diseño institucional y en sus prácticas parlamentarias. Esto de ninguna manera quiere decir que la deliberación se hubiera manifestado en su estado puro; desde luego se entremezcló con la negociación, el intercambio de intereses y la imposición de mayorías, típicos de las legislaturas ordinarias. Si bien tales elementos también ejercieron una influencia importante al interior de la Asamblea Constituyente, lo que aquí se sostiene es que el factor que movió el fiel de la balanza para que contra todo pronóstico pudiera aprobarse en tiempo y forma la primera Constitución de la capital mexicana fue que se abrieron ventanas deliberativas tanto entre los asambleístas constituyentes como entre la Asamblea y segmentos sociales que participaron intensivamente en el proceso. Parto del supuesto de que la aprobación de la primera Constitución capitalina fue posible gracias al relajamiento de la disciplina partidista típica de las dinámicas parlamentarias tradicionales, lo cual permitió que la deliberación emergiera y se formaran coaliciones volátiles y transversales en función del asunto que se votara.

El capítulo cuarto se dedica a analizar cualitativamente cada una de las dieciocho variables que conforman el *Modelo de Factores que Propician la Deliberación Constituyente*, esto es, responder qué impacto ejerció en el proceso constituyente de la Ciudad de México 1) el diseño institucional y sus reglas del juego; 2) los equilibrios al interior de la Asamblea Constituyente y los perfiles que la integraron; y 3) la relación de la Asamblea con la ciudadanía y con poderes públicos y privados.

El quinto y último capítulo justamente está dedicado a evaluar si en los debates dentro de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México la deliberación democrática fue un factor significativo para construir coaliciones mayoritarias. Para ello, se examinan a fondo cuatro debates constituyentes relevantes: 1) Plusvalía (captura de valor inmobiliario); 2) Derechos de los pueblos indígenas, originarios y residentes de la

Ciudad de México; 3) Interrupción legal del embarazo y matrimonios entre personas del mismo sexo; y 4) Factibilidad presupuestal de los derechos constitucionales vs. progresividad y máximo uso de recursos disponibles para garantizarlos. Es el relato de cómo partiendo de disensos significativos y sin mayorías claras, los diputados constituyentes tuvieron la capacidad de generar consensos transversales que les permitieron cumplir en tiempo y forma con su mandato.

Finalmente, es importante señalar que esta investigación pone a dialogar a la teoría con un caso práctico, con el propósito de que desde estas dos esferas se aporte conocimiento que pueda ser aplicado en futuros procesos de elaboración de constituciones. Por el lado empírico, adentrarse en el proceso constituyente de la Ciudad de México puede servir para que diseñadores y tomadores de decisión retomen lecciones a partir de sus aciertos y equivocaciones, y de lo que se debió hacer pero por alguna razón no se hizo. La posibilidad de extraer lecciones de este proceso de ningún modo implica desconocer que cada caso tiene particularidades políticas, históricas y culturales que pueden provocar que diseños y reglas con éxito probado en un lugar, fracasen estrepitosamente cuando son trasladados a otros contextos. Del lado de la teoría, esta investigación pone a disposición de reformistas con vocación democrática un modelo que sistematiza reglas, diseños y buenas prácticas discutidas en la literatura especializada que tendrían que tomarse en cuenta si lo que se pretende es propiciar la deliberación en un momento constituyente.

Capítulo 1

La deliberación constituyente

Las y los politólogos tenemos que admitir que los estudiosos del Derecho han dominado las discusiones sobre las constituciones, lo cual ha implicado una predilección a interpretarlas de manera literaria, es decir, *de jure*. Durante mucho tiempo, la Ciencia Política se mantuvo inmersa bajo tal influjo, proponiendo debates de ingeniería constitucional sobre las conveniencias para las democracias entre optar por un sistema parlamentario o uno presidencialista, entre el federalismo o un gobierno unitario, entre sistemas electorales proporcionales o mayoritarios.¹³

Sin demeritar los aportes de los estudios que se enfocan en la arquitectura formal del poder –que ahora han asumido la nada despreciable categoría de ser clásicos– la Ciencia Política también tiene un asidero que explorar en lo que respecta a los procesos políticos mediante los cuales se elaboran las constituciones. Aun reconociendo que lo que estipulan los artículos constitucionales importa, estos estudios enfatizan en los aspectos políticos *de facto* alrededor de las constituciones, es decir, las tensiones, conflictos y consensos prevalecientes entre las fuerzas políticas que las engendran.¹⁴ Para Claude Klein y Andrés Sajó, la elaboración de una Constitución no es meramente una cuestión de diseño jurídico.¹⁵ Es preeminentemente un acto político escenificado por actores en disputa cuyo telón de fondo es un orden que pretenden alterar, pero cuya poderosa inercia condiciona el resultado

El itinerario de este capítulo comienza proponiendo una clasificación de las grandes tendencias recientes en la literatura especializada. Inmediatamente después, el capítulo

¹³ Todd A. Eisenstadt, A. Carl LeVan y Tofiq Maboudi (2017), *Constituents before Assembly. Participation, Deliberation and Representation in the Crafting of New Constitutions*, Cambridge University Press, p. 158

¹⁴ *ibídem*, pp. xvii y 2-3

¹⁵ Claude Klein y Andrés Sajó (2012), “*Constitution-Making: Process and Substance*”, en Michel Rosenfeld y Andrés Sajó, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford Handbooks Online, p. 2

se adentra en el estado del arte del marco teórico que brinda soporte a esta tesis. Se mostrarán, entre otros aspectos, las dificultades de conceptualizar unívocamente a las constituciones; también nos detendremos a analizar las particularidades del constitucionalismo democrático; profundizaremos en la distinción entre procesos constituyentes institucionalizados y aquellos que aspiran a construir una nueva hegemonía. Por último, se revisan los componentes centrales de la teoría de la deliberación democrática y las críticas que desde distintos frentes se le han formulado. Toda esta revisión previa fue indispensable para acuñar el concepto de la deliberación constituyente y caracterizar sus cinco componentes normativos, a lo cual se aboca la parte culminante de este capítulo.

1.1 El proceso y el resultado: el estado del arte

En estudios recientes, ha cobrado fuerza la premisa de que más allá del contenido de una nueva Constitución, la elección del proceso para elaborarla condiciona su legitimidad y su resultado.¹⁶ No importa qué tan de avanzada sean los artículos enunciados en el documento final: el impacto que el texto constitucional tendrá en el orden político que instaure, dependerá significativamente del tipo de proceso mediante el cual fue elaborado.¹⁷ Para que una Constitución sea democrática no basta con que sus contenidos lo sean. Su proceso de elaboración también tiene que serlo. De hecho, no hay autoritarismo que se reconozca como tal, por lo que es común que la arbitrariedad de sus entramados jurídicos se encubra con principios y valores democráticos que terminan siendo meramente de fachada. Dicho de otro modo, es significativo que la Constitución contenga palabras democráticas, pero lo que realmente da significado a esas palabras es que se hayan escrito por vías democráticas. Del *cómo* dependerá en buena medida que a los ojos de una sociedad la legitimidad del nuevo pacto constitucional tenga posibilidad de perdurar a lo largo del tiempo. Es por ello que en la

¹⁶ Bannon (2007), *op. cit.*, p. 1826

¹⁷ Eisenstadt (2017), *Constituents before Assembly...*, *cit.*, p. 5

actualidad la participación ciudadana en el proceso constituyente es reivindicada como un derecho, pero también como una necesidad.¹⁸

Debemos precisar que arribaríamos a conclusiones incompletas si redujéramos los resultados del proceso meramente a la aprobación de una nueva Constitución. Una perspectiva integral tendría que reconocer que su aprobación es uno de muchos objetivos igualmente importantes. Los procesos constituyentes también pueden traer como efecto la reconciliación de grupos, la transición a la democracia, el empoderamiento de la ciudadanía y la colocación en el centro de la agenda pública de la promoción y protección de los derechos humanos.¹⁹

Es por tanto necesario hacer una distinción entre el texto escrito de una Constitución y las prácticas que emergen durante su elaboración y que serán fundamentales para su sostenimiento. Para Yash Ghai, el hecho de que una gran cantidad de procesos no han logrado concluir con la aprobación de un nuevo texto constitucional no necesariamente significa que todo haya sido un fracaso.²⁰ Y es que si las instituciones son sobre todo hábitos mentales, los procesos constituyentes significan algo más que las palabras que se plasman en un texto jurídico. Estos momentos decisivos implican también un cambio en las conciencias de las personas que abre puertas a otros modos de pensar y concebir la realidad. Un proceso constituyente también tiene que ser valorado como pedagogía cívica, como formación de ciudadanos. Si fue democrático, necesariamente tuvo que implicar comenzar a saldar una deuda histórica con los actores postergados que hasta ese momento no habían sido tomados en cuenta al momento de decidir. En sí mismo, eso ya es un logro significativo.

Si llegados a este punto aún hay dudas de que solo a través de una elaboración incluyente la nueva Constitución surtirá efectos democratizadores, habría que revisar los procesos contrarios: las constituciones sin constitucionalismo. Estas se elaboran en

¹⁸ Vivien Hart (2003), *Democratic Constitution Making*, Special Report 107, United States Institute of Peace, pp. 4-5 y 12; y Winluck Wahiu (2011), "Introduction", en BÖCKENFÖRDE, Markus, Nora Hedling y Winluck Wahiu, *A Practical Guide to Constitution Building*, IDEA, p. 1

¹⁹ Yash Ghai (2012), "The Role of Constituent Assemblies in Constitution Making", Suecia, IDEA Internacional, p. 3

²⁰ *ibidem*; y Guido Galli y Yash Ghai (2006), *Constitution Building Processes and Democratization*, IDEA, p. 9

regímenes autoritarios que intentan engañar a la comunidad internacional a través de procesos que son participativos tan solo en la fachada. Establecen así una democracia que solo existe en el papel, pero que en el plano empírico no viene respaldada por una cultura constitucionalista que limite el poder de los gobernantes, respete el pluralismo y reconozca la dignidad de las personas y los derechos humanos como ejes rectores.²¹

La exclusión es una deficiencia insostenible que no es exclusiva de los regímenes autoritarios. Regímenes democráticos pueden albergar posturas elitistas que conciben la elaboración constitucional como un asunto de “Alta Política” reservado a quienes decían poseer la moderación, la técnica jurídica y el talante negociador. De hecho, en los inicios de las democracias, las mujeres, entre otros amplios sectores sociales, estaban excluidas de estos procesos.

Quizás el texto elaborado por un puñado de ilustrados resulte parsimonioso y jurídicamente impecable, pero en democracia carecerá de legitimidad, pues esta solo puede alcanzarse si todos los interesados tienen derecho a voz y se identifican en el texto aprobado. Es poco probable que una Constitución que sea percibida por amplios segmentos sociales como una imposición o como resultado de un proceso manipulado a favor de un puñado de tomadores de decisiones obtenga el consentimiento público necesario para perdurar a lo largo del tiempo. Con métodos estadísticos, Eisenstadt LeVan y Maboudi demostraron que los procesos constituyentes impuestos – mayoritariamente implementados en regímenes no democráticos– tienden a no tener efecto alguno en el mejoramiento de los niveles de democracia.²²

Una vez que se reconoce que la naturaleza del proceso condiciona el resultado, aparece el desafío de imaginar diseños participativos para formular una nueva Constitución. Es por ello que en tiempos recientes, tanto la academia como los hacedores de política pública han venido preguntándose qué hemos aprendido de la experiencia acumulada en la elaboración de nuevas constituciones. En específico, si algunos procesos de

²¹ Bannon (2007), *op. cit.*, p. 1872; y Eisenstadt, (2017) *Constituents before Assembly...*, *cit.*, pp. 8 y 17

²²Eisenstadt (2017), *Constituents before Assembly...*, *cit.*, p. 47. Una excepción notoria a esta aseveración es la Constitución japonesa, la cual ha gozado de una legitimidad amplia y duradera a pesar de haber sido escrita por una docena de expertos norteamericanos durante la ocupación de la posguerra y sin que sus destinatarios –sociedad y gobierno japoneses– fueran siquiera consultados. Ver Bannon (2007), *op. cit.*, p. 1843

cambio constitucional son más propensos que otros a generar resultados deseados, los cuales pueden ir de la reducción de la violencia a la instauración de nuevos derechos humanos, o bien, el fortalecimiento de regímenes democráticos.²³ Para ofrecer una vista panorámica sobre el estado que actualmente guarda la literatura sobre la materia, a continuación se agrupan en distintas corrientes algunos de los aportes más relevantes.

Una primera corriente busca responder bajo qué circunstancias la elaboración de una Constitución puede fortalecer la democracia. Para responder dicha interrogante, en *“When Talk Trumps Text: The Democratizing effects of Deliberation during Constitution-Making, 1974-2011”*, Eisenstadt, LeVan y Maboudi emplearon bases de datos de 138 nuevas constituciones en 118 países para demostrar que la participación ciudadana tiene efectos positivos para la democratización, incluso por encima de los contenidos aprobados en la nueva Constitución.²⁴

Pocos años después, las conclusiones presentadas en este artículo fueron profundizadas por los mismos autores con la publicación del libro *Constituents before Assembly* (2017). Además de ratificar que la participación de la ciudadanía en el proceso de elaboración de una nueva Constitución impacta positivamente en los niveles de democracia, la investigación demuestra que si en algún momento tendría que promoverse la participación es en el inicio. Es durante la elaboración del borrador constitucional cuando la inclusión de la ciudadanía impacta con mayor contundencia en los niveles de democracia. Esta es una buena noticia, pues la deliberación democrática es la modalidad de participación que posibilita en mayor medida el involucramiento de la ciudadanía en esta fase.

Como sostiene Gabriel Negretto en un comentario sobre el libro, las teorías normativas sobre la elaboración de constituciones parten de la hipótesis de que altos niveles de participación ciudadana en la elaboración de una Constitución vigorizan la democracia. Aunque esta inferencia parece intuitivamente plausible, el vínculo entre

²³Jennifer Widner (2008), *“Constitution Writing in Post-conflict Settings: An Overview”*, 49 Wm. & Mary Law Review, p. 1513

²⁴ Todd A. Eisenstadt, A. Carl LeVan y Tofigh Maboudi (2015) *“When Talk Trumps Text: The Democratizing effects of Deliberation during Constitution-Making, 1974-2011”*, en *American Political Science Review*, Vol. 109 #3 agosto, p. 592

democratización y proceso de elaboración constitucional participativo no había sido verificado sistemáticamente hasta la publicación de este libro, el cual proporciona evidencia empírica para probar los efectos democratizadores de la participación ciudadana en los momentos constituyentes.²⁵ Sin embargo, una asignatura que los mismos autores admiten que queda pendiente para futuras investigaciones es identificar cuáles aspectos específicos de la democracia son los que mejoran a partir de la deliberación pública durante la elaboración constitucional.²⁶

En 2001, autores como Hyden y Venter desarrollaron un marco teórico para evaluar diseños de procesos constitucionales, su representatividad, los mecanismos empleados tanto para redactar el documento como para agregar intereses y el grado de participación popular en el proceso.²⁷ En un sentido semejante, el Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) publicó un estudio en el que evalúa diseños de procesos constitucionales a partir de criterios como la inclusión, la representatividad y la participación popular, con el fin de determinar el grado en que un diseño democrático del proceso puede colaborar a generar resultados democratizadores.²⁸

Los estudios más recientes de Gabriel Negretto también se centran en los efectos de la elaboración de constituciones, pero más que en contextos de ruptura revolucionaria o de transición de un régimen a otro, los aborda desde una perspectiva menos estudiada: la elaboración de nuevas constituciones bajo la permanencia de ordenamientos democráticos. Para este autor, si el proceso de cambio constitucional prevé controles institucionales, representación plural y una participación popular que no reemplace sino complemente las tareas de las élites políticas, una vez culminado el proceso podrá observarse la preservación y el fortalecimiento de las instituciones que garantizan elecciones libres y competitivas y que limitan el poder estatal. Para este especialista, los

²⁵ Gabriel Negretto Reviews & Endorsments al libro *Constituents before Assembly*, consultado el 4 de diciembre de 2017 en: <http://www.cambridge.org/gb/academic/subjects/law/constitutional-and-administrative-law/constituents-assembly-participation-deliberation-and-representation-crafting-new-constitutions?format=HB#oOqg3E4HSFUT5x6p.97>

²⁶ Eisenstadt, (2017), *Constituents before Assembly...*, cit., p. 52

²⁷ Goran Hyden, Denis Venter (2001) *Constitution-Making and Democratization in Africa*. Sudáfrica, Pretoria

²⁸ Ginsburg (2009), *op. cit.*, pp. 592-593 y 604

efectos del proceso en el resultado no solo se explican por interacciones complejas entre múltiples componentes institucionales y organizacionales, sino también en la interacción entre estas reglas y el contexto político en el cual se implementan.²⁹

Desde una perspectiva semejante, William Partlett se ha enfocado a responder cómo hacer que las instituciones involucradas en la elaboración de constituciones operen de manera más democrática. Para este investigador, las reglas y los arreglos institucionales juegan un rol determinante para que las asambleas constituyentes funcionen de manera deliberativa y participativa, y no sean capturadas por mayorías que las manipulen en función de sus propios intereses. Al igual que Negretto, considera conveniente que las asambleas constituyentes no sean plenamente soberanas, sino que su labor esté acotada por una institucionalidad democrática.³⁰ En resumen, la preocupación de esta vertiente de estudios gira en torno a los efectos del diseño e implementación de la elaboración de constituciones en la continuidad y fortalecimiento de los regímenes democráticos.

Una segunda corriente de investigaciones comparte la premisa de la influencia del proceso en el resultado, pero más que en la democratización, su preocupación gira en torno a cuestiones de legitimidad procedimental. Por ejemplo, en *Designing a Constitution-Drafting Process: Lessons from Kenya*, Alicia Bannon seleccionó como su estudio de caso el proceso constituyente de este país –revocado a través de un referéndum en el año 2005– para ilustrar cómo las elecciones procedimentales pueden jugar un papel crucial en determinar la legitimidad y eficacia de una Constitución.³¹

Al ser uno de los precursores de este enfoque, Jon Elster merece una mención aparte. A lo largo de una prolífica obra que gira en torno a la relación entre la deliberación democrática y la elaboración de constituciones sostiene con insistencia que el documento constitucional resultante podrá gozar de legitimidad democrática solo si la asamblea encargada de elaborarlo fue conformada de manera legítima. Un órgano

²⁹ Negretto (2016), “*Constitutional Replacements...*”, *cit.*, pp. 3-4, 15 y 28

³⁰ William Partlett (2016), “*The Rules and Roles of Democratic Constitution-Making Institutions*”, Paper presentado en el seminario internacional “*Constitution Making in Democratic Constitutional Orders*”, Ciudad de México, CIDE, 11 y 12 de Agosto, pp. 21-22

³¹ Bannon (2007), *op. cit.*, p. 1872

constituyente como el de China en 1914 conformado por 66 hombres designados por Yuan Shikai para revestir su mandato arbitrario con un halo de legalidad, de ningún modo pasaría la prueba de legitimidad. Elster resalta las consecuencias problemáticas que los procesamientos no democráticos traen consigo. Si la adopción de decisiones al interior de las asambleas constituyentes se da a partir de intercambios cupulares en los cuales el interés general no es tomado en cuenta, el documento resultante carecerá de consentimiento social, con lo cual difícilmente podrá cobrar arraigo y perdurar a lo largo del tiempo.³² Solo cuando la sociedad se sienta identificada con su Constitución saldrá en su defensa en momentos de crisis políticas.

Los estudios que conforman la tercera vertiente tienen en común el propósito de generar conocimiento aplicado que pueda servir a arquitectos institucionales y tomadores de decisiones, sobre todo en contextos de conflictos violentos en los que se opta por elaborar una nueva Constitución como una vía hacia la reconciliación social.

Organismos internacionales y ONGs como IDEA o United States Institute of Peace (USIP) han desarrollado guías de buenas prácticas para conducir la elaboración de constituciones.³³ Consideran que la participación de la sociedad a lo largo de las distintas etapas del proceso constituyente puede proveer un foro para reconciliar divisiones, negociar conflictos y superar agravios. En tales circunstancias, la Constitución puede cristalizar un acuerdo de convivencia que logre sobrellevar desacuerdos profundos.³⁴

A pesar de que Jennifer Widner simpatiza con la generación de estas guías de buenas prácticas, advierte que se debe pensar de manera muy cuidadosa sobre las recomendaciones que desde afuera se emitirán a los conductores del proceso, particularmente en contextos de altos niveles de violencia. Ciertamente ha habido ocasiones en que las nuevas constituciones, por más cuidadosos que hayan sido sus

³² Jon Elster (1993), *“Constitution-Making in Eastern Europe: Rebuilding the Boat in the Open Sea”*, en *Public Administration*, Vol. 71, pp. 169-217, pp. 198-179

³³ Ver por ejemplo, Markus Böckenförde, Nora Hedling y Winluck Wahiu (2011), *A Practical Guide to Constitution Building*, IDEA

³⁴ Hart (2003), *op. cit.*, pp. 1 y 3

procesos de elaboración, han traído resultados contrarios a los esperados, incrementando el nivel de violencia y conflictividad, como en Congo, Irak y Chad.³⁵

En esto coinciden Yash Ghai y Guido Galli, quienes reconocen que la asistencia internacional para la elaboración de una Constitución conlleva riesgos innegables, por lo que su rol debe limitarse a proveer facilidades logísticas y familiarizar a los tomadores de decisiones con las experiencias de otros países que en el pasado enfrentaron problemáticas similares.³⁶

Por loable que sea su intención, la literatura derivada de experiencias de asistencia internacional suele ser criticada porque sus buenas prácticas no necesariamente están familiarizadas con la cultura y las dinámicas políticas locales, y por tanto el riesgo de que recomiende instituciones inadecuadas es alto. Más aún, el solo factor de que los consultores son foráneos y por tanto no tendrán que vivir dentro del marco legal de la nueva Constitución, provoca que no interioricen los costos y consecuencias de sus propias decisiones.³⁷

Una vez revisadas a grandes rasgos las principales vertientes académicas sobre los procesos de elaboración de constituciones, corresponde revisar a fondo los aportes de la literatura en torno a los conceptos centrales del marco teórico del presente estudio, comenzando por constitución y constitucionalismo democrático; pasando por precisar las diferencias de los procesos constituyentes en clave hegemónica y los institucionalizados, y culminando con los debates más relevantes en torno a la deliberación democrática.

1.2 Constitución y constitucionalismo democrático

Contar con una Constitución se ha vuelto un prerrequisito para que un Estado sea reconocido como tal por parte del resto de estados que conforman la comunidad internacional.³⁸ Pero más allá de reconocer que su relación con la creación o

³⁵ Widner (2008), *op. cit.*, pp. 1513-1514

³⁶ Galli (2006), *Constitution Building Processes...*, *cit.*, p. 10

³⁷ Bannon (2007), *op. cit.*, p. 1865

³⁸ Mark Tushnet (2008), "Some Skepticism About Normative Constitutional Advice", en *William & Mary Law Review*, Vol. 49, Issue 4, pp. 1983-1984

persistencia de un Estado es indisoluble, responder qué es una Constitución entraña dificultades de todo tipo. Prevalecen lecturas contrapuestas en torno a su naturaleza y alcances.

Las constituciones pueden entenderse como salas de máquinas, esto es, como las palancas y engranajes que activan y operan el núcleo básico de poderes de un Estado.³⁹ En *Ingeniería constitucional comparada*, un libro clásico que sigue influyendo en los debates contemporáneos, Giovanni Sartori plantea que las constituciones deben limitarse a funcionar como una maquinaria de incentivos para disciplinar los procesos de toma de decisiones estatales y controlar el ejercicio del poder a través de recompensas y castigos. Ceñir estas leyes a una dimensión estrictamente procedimental conlleva a asumir que su contenido ha de ser neutral. Se limitarían, por tanto, a fungir como una suerte de instructivo para operar la maquinaria estatal. Determinarían “*las normas para crear las normas*”, pero no sus contenidos. Para este politólogo italiano, las constituciones no deben proporcionar lo que le corresponde a la legislación ordinaria; cuanto más establezcamos una Constitución llena de regulaciones y promesas, tanto más propiciamos que no se cumpla y que el país caiga en la debacle.⁴⁰

Una limitante que este enfoque acepta, es que con frecuencia el “mapa” no capta las vicisitudes del “territorio”. Asumir que las constituciones son cartografías del poder que permiten visualizar fidedignamente sus delimitaciones y contornos, puede conducir a un paradero equivocado. A menudo la distribución de facultades y competencias en la práctica no corresponde con lo enunciado en el plano formal.⁴¹ Basta constatar que autoritarismos y democracias cimientan por igual la organización de sus regímenes en constituciones. Sus contenidos pueden ser semejantes, incluso calcas. No hay despotismo que en sus leyes se reconozca como tal o que no se asuma como depositario legítimo de la voluntad popular. Ejecutivos que concentran densamente el poder y ejercen rutinariamente atribuciones *metaconstitucionales*

³⁹ Roberto Gargarella (2015) “*La sala de máquinas de las constituciones latinoamericanas. Entre lo viejo y lo nuevo*”, en Revista Nueva Sociedad julio-agosto 2015, Número 257, pp. 99-105

⁴⁰ Giovanni Sartori (2016), *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 227-233

⁴¹ Marc Tushnet (2013), “*Constitution-Making: An Introduction*”, en *Texas Law Review*, Vol.91:1983, pp. 1983-1984

pueden coexistir sin problema alguno con una división de poderes tan solo existente en el papel. Por tanto, lo que suele distinguir a las democracias de los autoritarismos es la distancia entre la norma y la realidad.

Otra forma de pensar una Constitución es como un pacto que vincula a los integrantes de una comunidad política. En sociedades crecientemente plurales y con identidades heterogéneas y fragmentadas en las cuales cada vez hay menos puntos de contacto entre sus integrantes, este documento asume mayor relevancia como marco de referencia y guía de comportamiento para todos los grupos y sectores.⁴² Lejos de prescribir contenidos políticamente neutrales, desde esta perspectiva la Constitución sería la expresión del ideal de un sujeto político –el pueblo– que aspira a conformar una comunidad política capaz de autogobernarse.⁴³

Vistas así, las constituciones son algo semejante a la autobiografía de una nación.⁴⁴ En sus páginas se escribe el relato mediante el cual un grupo de individuos expresa su aspiración de moldear una forma de vida en común.⁴⁵ En palabras de Córdova, más que una ley, una Constitución es una norma fundacional que expresa un pacto político en torno a los ideales y principios que una comunidad política conviene para orientar su futuro. No solo es la norma de la más alta jerarquía; es un pacto que instituye, es un acuerdo político que define las instituciones para el ejercicio del gobierno y establece las bases para la convivencia tanto entre los miembros de una sociedad, como entre estos y sus gobernantes.⁴⁶ Las constituciones por tanto, también juegan un rol

⁴² Héctor Fix Fierro, Julia Isabel Flores y Diego Valadés (2017), *Los mexicanos y su Constitución. Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Colección Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales, p. 18

⁴³ José María Serna (2016), “Reflexiones sobre la justificación de una Constitución para la Ciudad de México”, en Comisión del Distrito Federal del Senado de la República, *Hacia una Constitución para la Ciudad de México*, pp. 53-55

⁴⁴ El símil es de Albie Sachs, y es citado en Elliot Bulmer (2014), *What is a Constitution? Principles and concepts*, Suecia, IDEA Internacional, p. 7

⁴⁵ Nathan J. Brown (2008), “Reason, Interest, Rationality, and Passion in Constitution Drafting”, en *Perspectives on Politics*, Vol. 6 #4, Cambridge University Press, p. 680

⁴⁶ Lorenzo Córdova (2016), “Presentación”, en Comisión del Distrito Federal del Senado de la República, *op. cit.*, p. 47

ideológico al salvaguardar e inculcar esos valores, principios e identidades sin los cuales sería inconcebible la existencia de una comunidad política.⁴⁷

Esta perspectiva no suele ser del agrado de los defensores de la técnica jurídica, más partidarios de circunscribir la Constitución dentro de sus confines orgánicos y procedimentales. Pero para quienes conciben este documento como un patrimonio cultural que concierne a todos quienes viven bajo su imperio, los juristas no tienen el derecho de monopolizarlas.⁴⁸

Finalmente, las constituciones pueden interpretarse como la petrificación de la correlación de fuerzas que prevalecía al momento de su promulgación. Serían pues, el resultado de disputas entre élites gobernantes, movimientos sociales y partidos políticos que se organizan en torno a metas económicas, demandas étnicas o ideologías políticas. El conflicto político se libra en el marco de una trama histórica que ejerce una poderosa influencia por medio de variables que pueden ir de shocks externos, crisis económicas, hasta presiones internacionales.⁴⁹

Esta lectura constitucional se ubica en las antípodas de las teorías normativas. Si para la deliberación democrática la Constitución debería ser un acuerdo óptimo consensuado por y para todas las partes, para el realismo político es un documento de la máxima jerarquía legal mediante el cual el bando dominante establece un ordenamiento vinculante al resto de la sociedad. Sus normas podrán reconocer derechos a las minorías, pero en el fondo prevalecerá la impronta de los grupos más poderosos. Como se verá más adelante, las perspectivas que equiparan proceso constituyente con construcción de una nueva hegemonía, en buena medida coinciden con estas premisas.

Tal como hasta aquí se mostró, coexisten respuestas muy variadas a la pregunta qué es una Constitución. En ocasiones pueden ser complementarias y guardar armonía entre sí, pero eso no las exenta de tensiones y contradicciones. Por ejemplo, el discurso que asume a la técnica jurídica como neutral suele ser refutado por otros discursos que

⁴⁷ Serna (2016), *op. cit.*, p. 56; y Galli (2006), *Constitution Building Processes...*, *cit.*, p. 8

⁴⁸ Fix Fierro (2017), *Los mexicanos y su Constitución...*, *cit.*, p. 18

⁴⁹ Eisenstadt (2017), *Constituents before Assembly...*, *cit.*, p. 4; y, Ginsburg, (2009), *op. cit.*, p. 211

buscan evidenciar cómo algunos ordenamientos legales privilegian a ciertos grupos y discriminan a otros. En contraparte, algunos especialistas critican con severidad las constituciones sobrecargadas de reivindicaciones sociales. Es el caso de Sartori, quien calificó esta tendencia como desastrosa: “Si los constituyentes no pueden resistir la tentación de enseñar toda la panoplia de sus nobles intenciones, deberían limitar éstas a un preámbulo “programático” de intenciones y de especificaciones”.⁵⁰

Precisar el significado de una Constitución no solo es conflictivo por la multiplicidad de perspectivas hasta aquí revisadas. Lo es también por su elevada variación de país a país en cuanto a sus alcances, contenidos y formatos. Un dato que salta a primera vista es la disparidad en su extensión. Las hay de unas cuantas miles de palabras como la islandesa, o de siete artículos y diez enmiendas como la emblemática Constitución norteamericana. Contrariamente, hay otras que, tomando prestada una ironía de Sartori, por su tamaño se asemejan a un directorio telefónico. Es el caso de la brasileña de 1988, la cual cuenta con 245 artículos y 200 disposiciones transitorias. O la de India, con unas 95 mil palabras. La mexicana no se queda atrás: en la antesala de su centenario acumulaba unas 66 mil palabras luego de 642 reformas.⁵¹

Dadas las dificultades de captar una definición unívoca, es pertinente descender una escala en el nivel de abstracción y enfocarnos en una categoría específica de constituciones. Agregar el adjetivo “democráticas” posibilita encontrar un común denominador. Esta es una buena noticia para los propósitos de esta investigación, dado que es el tipo de Constitución que una deliberación incluyente, naturalmente tendría que producir. La causalidad de esta relación estriba en que, como razona Samuel Freeman:

La Constitución en su contenido esencial, está formada por principios que podrían aceptar como implícitos en sus preceptos, ciudadanos libres y situados en pie de igualdad, sobre la base

⁵⁰ Sartori (2016), *Ingeniería constitucional...*, cit., p. 233

⁵¹ *ibidem*, p.229; Bulmer (2014), *op. cit.*, p. 9; y Fix Fierro (2015), “*Hacia el Centenario de la Constitución...*”, cit., p. 685,

de razones públicas de justicia que todos aceptan, y luego de contrastarlos con los principios de justicia básicos que serían acordados por todos desde el punto de vista público.⁵²

Daré más sustento a la correlación *deliberación incluyente/Constitución democrática* cuando exponga dos aspiraciones civilizatorias del constitucionalismo: la alegoría del velo de la ignorancia como procedimiento imparcial para descubrir principios de justicia; y el coto vedado, concepto que reconoce el carácter inalienable de ciertos derechos fundamentales y los protege de las apetencias de las mayorías. Corresponde, por lo pronto, identificar los principales componentes para tipificar a una Constitución como democrática.

Es la ley de mayor jerarquía.- Desde la cima legal, las constituciones sintetizan reglas y normas que ordenan la convivencia social y política de una comunidad.⁵³ Tal supremacía en la jerarquía jurídica implica que en caso de conflicto o inconsistencias con la legislación ordinaria, la Constitución prevalece.⁵⁴ También significa que su cumplimiento es obligatorio para todos los miembros de una comunidad política, incluidos todos los poderes públicos.

La ley suprema puede distinguirse de leyes ordinarias porque sus procesos de enmienda son más rígidos y están contemplados dentro de su propio articulado. Por ejemplo, requerir mayoría calificada, el respaldo de más de la mitad de las legislaturas locales, la convocatoria a un referéndum, o una mixtura de estos. Otro elemento distintivo es que se aprueba como un todo y no de forma fragmentaria, aunque una vez promulgada puede ser reformada parcialmente por el constituyente permanente.⁵⁵

Subordinan el ejercicio del poder a la ley.- Supeditar el poder a la ley para que su ejercicio sea más predecible y menos arbitrario ha sido la aspiración civilizatoria del constitucionalismo democrático. La edificación de un Estado democrático de Derecho implica transitar del gobierno de los hombres al de las leyes; de la incertidumbre de la

⁵² Citado en: Roberto Gargarella (2005) *“El constitucionalismo según John Rawls”*, en Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, Vol. 7, #14, segundo semestre de 2005, Universidad de Sevilla, España, p. 27

⁵³ Ríos (2015), *op. cit.*, p. 55

⁵⁴ Jon Elster (2001), *“La deliberación y los procesos de creación constitucional”*, en Jon Elster (coord.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, pp. 129-130

⁵⁵ Jon Elster (1993), *“Constitution-Making in Eastern Europe...”*, pp. 175-176 y 179

acción estatal, a reglas y rutinas que la hagan predecible; de la indefensión de los individuos frente a los abusos y arbitrariedades, a su protección.⁵⁶ De hecho, en un Estado constitucional de derecho no existen poderes soberanos, ya que todos, sin exceptuar a los depositarios de la voluntad de la mayoría, están sujetos a la ley.⁵⁷

La aspiración de reconciliar la fuerza con la justicia ha estado ligada a las constituciones modernas desde sus orígenes. Las primeras surgieron con el fin de restringir el poder del monarca, de modo que no pudiera seguir extrayendo discrecionalmente recursos de sus súbditos para financiar sus incursiones militares. El vuelco es significativo: el Estado deja de ser patrimonio del déspota, quien ya no puede disponer hasta de la vida de sus gobernados. En su lugar arribarían autoridades regidas por marcos legales, cuya legitimidad estriba en gobernar a favor del interés público.

El constitucionalismo democrático no solo protege a los individuos de los poderes estatales. También lo hace de otros individuos y grupos, como pueden ser poderes económicos, o bien, mayorías políticas, religiosas o étnicas. John Potter Stockton señaló que las constituciones son cadenas a las que los pueblos se atan voluntariamente en sus momentos de lucidez para autocontenerse en sus momentos frenéticos.⁵⁸ Esta autolimitación suele ilustrarse con la historia del mítico héroe Ulises, quien en su periplo corre el riesgo de sucumbir al canto seductor de las sirenas, cuyas notas lo encaminarían a estrellarse con las rocas. Previendo que podría resistirse a todo menos a tan ruinosa tentación, en un momento de sensatez ordenó a su tripulación atarlo al mástil de su embarcación.⁵⁹

Establecen las reglas del juego y parcelan el poder.- Una de las grandes preocupaciones del Constituyente de los Estados Unidos de América de 1787 fue cómo evitar que el poder quedara concentrado en una sola estructura de autoridad. En la entrega 47 de *El Federalista*, James Madison proclamó: “La acumulación de todos los poderes, legislativos, ejecutivos y judiciales, en las mismas manos, sean éstas de uno, de

⁵⁶ Bulmer (2014), *op. cit.*, pp. 5 y 11

⁵⁷ Luigi Ferrajoli (2006), “Sobre los derechos fundamentales”, en *Cuestiones Constitucionales* núm. 15, julio-diciembre, México, UNAM, p. 115

⁵⁸ Elster (1995) “*Forces and Mechanisms...*”, *cit.*, p. 382

⁵⁹ Bulmer (2014), *op. cit.*, pp. 15-16

pocos o de muchos, hereditarias, autonombradas o electivas, puede decirse con exactitud que constituye la definición misma de la tiranía”⁶⁰. Frente a tal amenaza, la respuesta consistió en idear una fórmula de equilibrios institucionales que lo dispersara y parcelara en múltiples estructuras de autoridad, de modo que no hubiera individuo o grupo que se encontrara en una posición que le permitiera el ejercicio de un poder absoluto.⁶¹

Herederas de dicha tradición, las constituciones democráticas contemporáneas dividen el poder con el fin de echar a andar una maquinaria de pesos y contrapesos mediante la cual los poderes públicos se supervisen mutuamente. Aunada a la división tradicional de poderes entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial, algunas constituciones instituyen órganos autónomos de distinta índole. Así, funciones cada vez más sofisticadas como asegurar la integridad de los procesos electorales; regular a competidores económicos y tecnológicos; hacer exigibles la transparencia y la rendición de cuentas por parte de las instituciones públicas, o documentar violaciones de derechos humanos, dejan de orbitar difusamente entre los poderes tradicionales para concentrarse en órganos altamente especializados.

Ya sea en términos generales o a lujo de detalle, las constituciones democráticas también especifican el funcionamiento y estructura de las instituciones gubernamentales: sus competencias, composición, métodos de selección o designación y plazos de sus titulares; procedimientos tanto para la toma de decisiones como para dirimir conflictos; los mecanismos para transferir el poder de manera pacífica y democrática (elecciones), así como los procedimientos de remoción de aquellos titulares que abusaron de su autoridad o que perdieron el respaldo popular (juicios políticos o revocación del mandato).⁶² Además, enuncian los criterios para declarar un estado de excepción, es decir, la suspensión o restricción temporal de derechos cuando

⁶⁰ James Madison, “*El federalista #47*”, en Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *El Federalista*, Librodot, p. 188

⁶¹ Giovanni Sartori (1995), *Teoría de la democracia Tomo I. El debate contemporáneo*, Madrid, Alianza p. 100

⁶² Bulmer (2014), *op. cit.*, pp. 3-4

su ejercicio represente un obstáculo para atender rápidamente perturbaciones graves.⁶³

En sistemas federales, cuasifederales o modelos descentralizados, estos marcos jurídicos determinan la distribución vertical del poder entre distintos niveles de gobierno o instancias subnacionales (regionales, provinciales, municipales, etc.). Por lo general, la definición de las competencias y obligaciones de cada orden de gobierno se define a partir de criterios geográficos, pero también pueden fijarse a partir de criterios culturales o lingüísticos, como en la Constitución de Bélgica de 1994.⁶⁴

Instauran y protegen los derechos de las personas.- Si las primeras constituciones modernas se limitaban a incluir libertades civiles básicas, gracias a sucesivas olas de luchas sociales, el catálogo de derechos humanos ha ido amplificándose. En palabras de Luigi Ferrajoli,

La historia del constitucionalismo es la historia de una progresiva extensión de la esfera de los derechos: de los derechos de libertad en las primeras declaraciones y constituciones del siglo XVIII, al derecho de huelga y a los derechos sociales en las constituciones del siglo XX, hasta los nuevos derechos a la paz, al ambiente, a la información y similares hoy en día reivindicados y todavía no todos constitucionalizados. Una historia no teórica, sino social y política, dado que ninguna de las diversas generaciones de derechos ha caído del cielo, sino que todas han sido conquistadas por otras tantas generaciones de movimientos de lucha y de revuelta: primero liberales, luego socialistas, feministas, ecologistas y pacifistas.⁶⁵

La influencia de la democracia en el constitucionalismo se constata en la incesante traducción de luchas sociales a derechos. A lo largo de esta historia no exenta de regresiones, la expansión de los derechos constitucionalizados ha requerido que las personas se organicen para agregar intereses, lo cual ha empoderado a la sociedad frente al Estado.⁶⁶

Sin estos antecedentes sería imposible explicar por qué en nuestros días el enfoque basado en derechos humanos está dando pasos decisivos hacia su consolidación como

⁶³ Véase como ejemplo el Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶⁴ Bulmer (2014), *op. cit.*, pp. 4-6

⁶⁵ Ferrajoli (2006), *op. cit.*, p. 116

⁶⁶ Galli (2006), *Constitution Building Processes...*, *cit.*, p. 8

eje rector de toda decisión pública. Su observancia implica que toda acción del Estado –como pueden ser las políticas públicas en cada una de sus fases, las legislaciones, o los diseños de los presupuestos anuales– tiene que tener por objetivo asegurar el máximo grado de efectividad en el ejercicio de los derechos de todos los seres humanos sujetos a su jurisdicción. Con ello, el crecimiento económico deja de ser el determinante exclusivo del desarrollo de un país, y la dignidad de las personas pasa a ocupar el lugar central que le corresponde en la planificación.⁶⁷

En plena concordancia con este enfoque, una tendencia global del constitucionalismo en las últimas décadas ha sido elevar al mismo nivel de las constituciones nacionales las normas contenidas en los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Con este nuevo parámetro de máxima jerarquía legal, los Estados se comprometen a respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos, así como a aplicar de manera proactiva los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia, progresividad y *pro persona*.⁶⁸

Entre muchos otros aspectos, el cumplimiento de estos principios implica que, si bien los derechos constitucionales pueden ser de cumplimiento inmediato o progresivo, no pueden ser concebidos como promesas para un futuro remoto. De poco sirve plasmarlos en un texto legal de la máxima envergadura si no vienen acompañados de medidas concretas tales como destinar el máximo uso de recursos disponibles para garantizar que sean satisfechos.⁶⁹ De igual forma, deben instituirse mecanismos y procesos jurisdiccionales nacionales e internacionales para que los titulares de tales derechos los puedan hacer exigibles y justiciables.

El constitucionalismo no solamente es, en palabras de Luigi Ferrajoli, el legado más importante del siglo XX. Es también un programa normativo para el futuro.⁷⁰ No cabe

⁶⁷ Mara Gómez y Carolina Espinosa (2016), *Las reformas estructurales vistas a través de los derechos humanos*, en ESQUIVEL Gerardo, Alejandro Encinas Nájera y Noel Pérez (coordinadores), *Reformas Estructurales: Avances y desafíos*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, tomo #2, pp. 29-30

⁶⁸ Pedro Salazar (coord.) (2014), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez, pp. 27-29 y 31

⁶⁹ *ibidem*, pp. 22-33

⁷⁰ Ferrajoli (2006), *op. cit.*, p. 115

duda que la defensa a ultranza de la dignidad de las personas o la perseverancia por emancipar a los pueblos de todo tipo de opresión son fundamentos del constitucionalismo que han trascendido épocas y enlazado a múltiples generaciones de luchas en una misma trama histórica. Pero a diferencia de estos y otros principios inmanentes, las realidades que una Constitución norma cambian aceleradamente. Es por ello que periódicamente las sociedades se ven en la necesidad de visitar esos principios y actualizarlos a la luz de los desafíos de sus tiempos, engendrando así, uno de los acontecimientos más fascinantes y extraordinarios de la política: los procesos constituyentes.

1.3 Procesos constituyentes: Entre la ruptura hegemónica y la continuidad democrática

Por más que sean concebidas para resistir el paso del tiempo y los cambios en las sociedades, las constituciones, como toda creación humana, terminan por perecer. Entre 1789 y 2001 los países de Europa Occidental adoptaron en promedio 3.2 constituciones, las cuales tuvieron una vida media de 76.6 años. En otras partes del mundo como América Latina su vigencia es menor. Desde la independencia de los países que conforman la región, fueron promulgadas un total de 194, de las cuales 103 entraron en vigor entre 1900 y 2008. Estas cifras representan un promedio de 10.7 constituciones por país si contamos a partir de las primeras décadas del Siglo XIX, y un promedio de 5.7 por país si reducimos el periodo entre 1900 y 2008.⁷¹

Solo un puñado de países, destacadamente Estados Unidos, ha mantenido vigente el mismo documento por más de doscientos años. Pero incluso Thomas Jefferson, autor de su Declaración de Independencia, proclamó en 1776 que los muertos no deben gobernar sobre los vivos y que cada generación tiene el derecho a una nueva Constitución en función de los desafíos de sus tiempos.⁷²

⁷¹ Gabriel L. Negretto (2012), *Replacing and Amending Constitutions: The Logic of Constitutional Change in Latin America*, en *Law & Society Review*, Vol. 46, #4, Wiley, pp. 752-753

⁷²Klein (2012), *op. cit.*, p. 12

Jon Elster señala que más que para el presente, las asambleas constituyentes legislan para las generaciones del futuro. Son estas las que disfrutarán o padecerán las decisiones fundacionales tomadas por representantes con los que no coincidirán en los tiempos en los que les correspondió vivir. Si varias de las constituciones emblemáticas vigentes fueron elaboradas a partir de la acción de minorías privilegiadas que excluían a segmentos sociales significativos y numerosos, tales como las mujeres o las comunidades afrodescendientes, ¿por qué las generaciones posteriores tendrían que seguir adhiriéndose a las decisiones de esa élite y no a las decisiones deliberativas de la sociedad del presente? Dado que una generación no puede sujetar a sus leyes a generaciones futuras, a lo largo de la historia los pueblos han ejercido su derecho de revisar, reformar o reemplazar su Constitución.⁷³

Esta sección revisa cómo autores desde perspectivas disímboles han respondido a la pregunta qué son los procesos constituyentes y cómo la literatura especializada los ha clasificado en olas que irrumpen en determinadas coyunturas históricas. Concluye con la exposición y comparación de las características principales de dos modalidades antitéticas para procesar el cambio constitucional: la *hegemónica-(re)fundacional* y la *democrática-institucionalizada*.

Conviene iniciar desde la raíz semántica. El verbo *constituere* proviene del latín *constituere* y significa crear, establecer o fundar algo junto a otros. En el derecho público romano el verbo aludía a la práctica legislativa extraordinaria de establecer o alterar las leyes e instituciones fundamentales de la República. No se trataba de cambios comunes y corrientes, sino de cambios en las instituciones básicas de la comunidad política.⁷⁴ En palabras de Pétion *constituere* significa introducir todo un orden nuevo y, por así decirlo, crear todo.⁷⁵

El proceso constituyente es un momento de discontinuidad histórica en el cual lo imposible e impensable, de pronto se vuelve realizable. Es un paréntesis que se abre en

⁷³ Elster (1995) *“Forces and Mechanisms...”*, cit., p. 394

⁷⁴ Gerardo Pisarello (2014), *Procesos Constituyentes. Caminos para la ruptura democrática*, Madrid, Editorial Trotta, p. 22

⁷⁵ Citado en: Elster (2001), *“La deliberación y los procesos...”*, cit., p. 140

la política ordinaria durante el cual los pueblos tienen una oportunidad histórica para reformular principios fundamentales del gobierno.⁷⁶ No debe confundirse con la mera redacción de una nueva Constitución, pues además de que esta puede reducirse a un acuerdo entre las élites políticas para modificar el entramado jurídico e institucional, es apenas una etapa más.

Los procesos constituyentes concatenan una multiplicidad de acontecimientos de larga duración en los cuales están involucrados múltiples actores e instituciones. Comienzan con los acuerdos en torno a la necesidad de un cambio sustantivo, lo cual podríamos denominar la génesis constituyente; continúan con el establecimiento de las instituciones y reglas para poner en marcha el proceso; proceden a elaborar y someter la nueva Constitución a ratificación; eventualmente, anuncian su entrada en vigor. Estas fases son solo el preámbulo de una etapa particularmente crítica: la implementación, momento en el cual la Constitución habrá de sortear todo tipo de obstáculos e inercias.⁷⁷ Los años inmediatamente posteriores a su aprobación suelen ser un interregno gris en el cual el viejo orden se resiste a morir, y el nuevo no termina de nacer.

Para tener una idea de la magnitud y profundidad que implica un fenómeno político de esta naturaleza, es oportuno recurrir a Bruce Ackerman, quien a partir del concepto *momento constitucional* se adentra a estudiar periodos específicos en los que un sujeto colectivo significativo, secundado por intensivas movilizaciones populares, desafía al *estatus quo* constitucional.⁷⁸ A diferencia de la política ordinaria, caracterizada por un bajo involucramiento cívico, “durante los más extraordinarios momentos constitucionales la ciudadanía se pone de pie y muestra su activo compromiso con ciertos principios que quiere que pasen a formar parte de los compromisos constitucionales básicos de la comunidad”.⁷⁹ Una Constitución que emane de tal organización social, con toda certeza despertará sentido de pertenencia e identidad

⁷⁶ Brown (2008), *op. cit.*, p. 681; y Wahiu (2011), *op. cit.*, p. 10

⁷⁷ *ibídem*, p. 2

⁷⁸ Bruce Ackerman (1991). *We The People*. Volumen 1. Foundations. Cambridge: Harvard University Press, Estados Unidos

⁷⁹ Gargarella (2005) “*El constitucionalismo según John...*”, *cit.*, p. 3

entre quienes son sus destinatarios. El proceso constituyente sería entonces esa coyuntura en la que una comunidad establece, de una vez y para la posteridad, ciertos derechos y contenidos constitucionales esenciales que normarán la convivencia entre sus integrantes, como por ejemplo la libertad de expresión y la igualdad en los derechos políticos.⁸⁰

Los estudios especializados suelen clasificar los procesos constituyentes modernos en sucesiones de olas. La primera de estas (1780-1781) comprende tanto la fundación de nuevos Estados-Nación, destacadamente Estados Unidos, como la caída de la dinastía borbónica tras el triunfo de la Revolución francesa. Las constituciones europeas surgidas de los procesos revolucionarios agrupados en la segunda ola (1848) estuvieron vigentes durante un breve intervalo; fueron reemplazadas con la restauración de las fuerzas conservadoras. La tercera irrumpió al concluir la Primera Guerra Mundial, con el surgimiento o reconfiguración de Estados como Polonia y Checoslovaquia.

La cuarta ola sella la derrota de Japón, Alemania e Italia en la Segunda Guerra Mundial, naciones que adoptaron nuevas constituciones bajo la estricta tutela de la alianza triunfante. Las luchas por la descolonización de los imperios británico y francés que tuvieron lugar entre las décadas de los cuarenta y los sesenta engendraron la quinta ola. La sexta está ligada a las caídas de las dictaduras de mediados de los setenta, como por ejemplo la Constitución que adoptó España durante los años posfranquistas para transitar a la democracia. Buena parte de las constituciones de esta generación responde a la insostenibilidad de regímenes militares o sistemas unipartidistas de países como Tailandia, Brasil, Argentina y Mozambique.⁸¹

Sería oportuno debatir si los seis procesos constituyentes que se celebraron en América Latina entre 1990 a 2015, podrían considerarse la séptima ola de constituciones. Colombia fue uno de los países precursores, al cual le siguió Paraguay en 1992 y Perú en 1993. Sin embargo, fue hasta 1999 en Venezuela cuando se registró un punto de

⁸⁰ *ibídem*

⁸¹ Elster (1995) *“Forces and Mechanisms...”*, cit., pp. 368-370; y Galli (2006), *Constitution Building Processes...*, cit., p. 5

inflexión en la tradición constitucionalista latinoamericana, el cual tuvo repercusiones en Ecuador en 2008 y en Bolivia en 2009. Estos tres casos se conocen como el *nuevo constitucionalismo latinoamericano* y se distinguen de sus antecesores no solo por incorporar rasgos autóctonos, sino también porque ocurren tras el arribo de gobiernos de izquierda que invirtieron su amplio respaldo popular en la convocatoria a nuevos pactos nacionales.⁸² Sus constituciones cristalizan el punto final de una época y el inicio de otra bajo la hegemonía de nuevas fuerzas sociales.⁸³ Expresan el rechazo a las políticas neoliberales y privatizadoras que se habían impuesto en las últimas décadas. Ante la deslegitimación de las élites tradicionales, surgen como contrapartida movimientos populares que exigen una alternativa constituyente y no meramente reformista. El nuevo constitucionalismo latinoamericano está conformado por procesos convocados por liderazgos políticos con amplio respaldo social que se estrenaban en el mando de las instituciones estatales. Por lo tanto, estos tres casos ilustran convocatorias a formar asambleas constituyentes “desde arriba”.⁸⁴

En recapitulación, en esta sección se expuso a grandes rasgos tanto el carácter extraordinario de los procesos constituyentes como su irrupción en sucesivas olas a lo largo de la historia moderna. A continuación, se presentan dos tipologías de procesos constituyentes que discrepan entre sí, principalmente en cuanto a la posición que asumen frente al orden establecido. Continuidad o ruptura: esa es la encrucijada.

1.3.1 El proceso constituyente como disputa por la hegemonía

La primera modalidad, cuyo máximo exponente es Antonio Negri, puede ser denominada como *hegemónica-(re)fundacional* y está íntimamente ligada a la idea de democracia como poder absoluto.⁸⁵ Desde este enfoque un proceso constituyente es algo que hace nacer, es una forma externa al sistema jurídico, extraña a la Constitución.

⁸² Salazar (2014), *op. cit.*, p. 37

⁸³ Galli (2006), *Constitution Building Processes...*, *cit.*, p. 5

⁸⁴ Ríos (2015), *op. cit.*, pp. 26-27 y 41

⁸⁵ Antonio Negri (2015), *El poder constituyente. Ensayo sobre las alternativas de la modernidad*, Madrid, Editorial Traficantes de Sueños, p. 39

Se trata de una suerte de catástrofe, de ruptura que precede la consecución de una nueva hegemonía que se materializa en un nuevo poder constituido.⁸⁶

Por lo general, este tipo de procesos son desencadenados en contextos de convulsiones sociales o de agudas crisis políticas por fuerzas que terminan por derribar el orden constituido, para dar inicio a algo nuevo, pero cuyo desenlace es tan incierto como incontrolable.⁸⁷ El proceso constituyente irrumpe como una paradoja extrema: un poder que surge de la nada y organiza todo el derecho.⁸⁸ En estos paréntesis de discontinuidad histórica, el tiempo se acelera de manera extraordinaria y los sucesos se concentran en un presente que se desarrolla con vehemencia. En otras palabras, las posibilidades se comprimen en un núcleo denso de producción inmediata.⁸⁹

De acuerdo con Negri, el proceso constituyente es activado por un poder originario autónomo del orden constitucional que quiebra, interrumpe, desquicia todo equilibrio preexistente y toda continuidad posible. Al romper de manera drástica y definitiva con el sistema jurídico preexistente, el poder constituyente se presenta como extensión revolucionaria de la capacidad humana de construir la historia, como acto fundamental de innovación.⁹⁰

A la luz de la experiencia boliviana, Álvaro García Linera teoriza los procesos constituyentes como una intensa trama social que en un transcurso histórico relativamente prolongado se propone refundar las condiciones pactadas entre los distintos grupos. Es también un momento dramático de intensas luchas entre distintos grupos sociales, en el cual los excluidos de los mandos estatales y del imaginario de la nación dejan de ser lo que hasta entonces eran y se levantan contra las relaciones de

⁸⁶ Antonio Negri (2008), *Imperio, multitud y sociedad abigarrada*, Bolivia, CLACSO, pp. 103-105

⁸⁷ Ponencia de Antonio Negri en el Seminario "Procesos constituyentes: la oportunidad democrática", en la Universidad de Barcelona el 17 de abril de 2015. Consultado en: <https://www.youtube.com/watch?v=zQ2gne2Whms> el 4 de diciembre de 2017

⁸⁸ Negri (2015), *El poder constituyente...*, cit., p. 28

⁸⁹ *ibidem*, 40

⁹⁰ *ibidem*, p. 56

dominación que se han materializado en una institucionalidad y un sentido común duradero.⁹¹

Siguiendo este hilo argumentativo, el proceso constituyente sería entonces el conducto por el cual los sectores subalternos irrumpen en escena y disputan la hegemonía y el sentido común. Establecer un nuevo pacto social se vuelve la posibilidad de existir para una clase o para un grupo.⁹² En palabras de Gerardo Pisarello, el proceso constituyente se afirma así como una acción colectiva que permitirá a quienes eran nada, a los excluidos de siempre, aspirar a ser alguien.⁹³

Este autor enfatiza en la importancia de los cambios que conlleva un proceso constituyente al margen de lo jurídico. Si el proceso constituyente merece llevar tal nombre, es porque tras su irrupción las cosas ya no volverán a ser como antes. Tales cambios pueden expresarse en la emergencia de fuerzas o movimientos dentro de una comunidad política, en la aparición en la escena pública de franjas sociales históricamente excluidas, o bien, en la formación de una nueva consciencia pública o sentido común.⁹⁴

Para la perspectiva hegemónica-(re)fundacional, un proceso solo puede calificarse como constituyente cuando es legítimo, es decir, cuando consigue recabar la aceptación libre de la sociedad. En tal caso, la legitimidad estaría dada porque la nueva Constitución tendría como única fuente al poder constituyente que reside exclusivamente en el pueblo. En contraparte, la elaboración de una Constitución también puede procesarse de manera autoritaria o elitista, tras puertas cerradas y en condiciones de exclusión, bajo el dominio de grupos de poder no sometidos al control ciudadano. De hecho, en el plano empírico las diferenciaciones entre categorías de procesamiento democráticas y autoritarias no son puras ni mutuamente excluyentes. Las ambigüedades y contradicciones de la realidad desbordan los marcos conceptuales. De ahí que Pisarello acierte al señalar que en un mismo proceso pueden concurrir

⁹¹Álvaro García Linera (2016), *“Proyecto de nación y proceso constituyente: la experiencia boliviana”*, México, Fundación para la Democracia, pp. 13-15

⁹² Negri (2008), *Imperio...*, cit., pp. 103-105

⁹³ Pisarello (2014), *op. cit.*, p. 45

⁹⁴ *ibidem*, pp. 18-19 y 26

fuerzas o momentos democratizadores y desdemocratizadores, iniciativas desde arriba que operan como palanca para fortalecer las de abajo, o que las neutralizan.⁹⁵

1.3.2 Los procesos constituyentes institucionalizados

En las antípodas del enfoque *hegemónico- (re)fundacional* se encuentran los procesos constitucionales institucionalizados, los cuales están ligados a una visión plural de la democracia. Como pudo constatarse en la sucesión de olas constituyentes, tanto antes del siglo XX como a lo largo de este, las transformaciones sociales fueron detonadas por revoluciones, restauraciones, rebeliones militares, cismas, creación de nuevos Estados, invasiones, descolonizaciones y colapsos de regímenes. Eran salidas a convulsiones políticas que por lo general no quedaban exentas de violencia y derramamiento de sangre.

Inversamente, en años recientes ha ido aumentando la cantidad de sistemas democráticos que deciden impulsar una nueva Constitución sin que esto signifique una contingencia abrupta.⁹⁶ La evidencia sugiere que a pesar de que frecuentemente los cambios constitucionales son precedidos por momentos de crisis, la elaboración de nuevas constituciones en periodos no críticos es subestimada.⁹⁷

Pedro Salazar ha definido estas experiencias como procesos constituyentes institucionalizados. Esta tipología abarca aquellos casos de reemplazo constitucional que, lejos de implicar rupturas en clave revolucionaria o reaccionaria con un régimen para dar origen a otro, se dan en situaciones de estabilidad y paz social. Las asambleas constituyentes que se derivan de una institucionalidad democrática no son absolutamente originarias, fundadoras y soberanas: por paradójico que parezca, realizan su labor constituyente dentro de un orden constituido. Es decir, se originan dentro del mismo marco jurídico e institucional que están llamadas de transformar. En

⁹⁵ *ibidem*, pp. 11-12

⁹⁶ Ríos (2015), *op. cit.*, p. 56

⁹⁷ Ginsburg (2009), *op. cit.*, p. 209

términos metafóricos, más que demoler el barco, lo reconstruyen sin interrumpir la navegación.⁹⁸

Mientras que los poderes constituyentes originarios reclaman ser los depositarios del poder soberano del pueblo y por tanto no reconocen un orden legal vigente que pueda restringir o reglamentar su tarea fundacional, las asambleas constituyentes derivadas de una institucionalidad democrática saben que no pueden actuar por fuera del orden legal que las crea.⁹⁹

Los procesos constituyentes institucionalizados pueden ser divididos en dos categorías según las fuerzas que los originan: a) de arriba hacia abajo (*top-down*) o b) de abajo hacia arriba (*bottom-up*). La primera categoría comprende aquellos procesos que son convocados por élites estatales que cuentan con un importante respaldo social y que están dispuestas a invertir su capital político en la elaboración de una nueva Constitución. También abarca aquellos procesos detonados por élites debilitadas dentro de sistemas políticos desacreditados. En un golpe de realidad, calculan que tratar de permanecer en el poder sin mover un ápice las pone en un mayor riesgo que abrir paso a una serie de cambios sustantivos.

La segunda categoría (*bottom-up*) agrupa procesos que se originan cuando sectores políticos y sociales que persistentemente demandan transformaciones de fondo cobran tal nivel de fuerza y centralidad, que las instituciones públicas no tienen otra alternativa que permitirles el paso. Los cambios que se suelen exigir van en el sentido de incorporar y diversificar los intereses representados en la toma de decisiones colectivas, o bien, obligar a los representantes a rendir cuentas. Asimismo, buscarán crear o mejorar los mecanismos de control ciudadano, reducir la centralización del gobierno y fortalecer la vigilancia ciudadana sobre la administración pública.¹⁰⁰

Pese a que los procesos constituyentes institucionalizados no apuestan por el desmantelamiento de un régimen para dar paso a otro, sus propósitos pueden ser más

⁹⁸Elster (1993), "Constitution-Making in Eastern Europe...", *cit.*, p. 171; y Pisarello (2014), *op. cit.*, p. 25

⁹⁹ Partlett (2016), *op. cit.*, pp. 1-2

¹⁰⁰ Ríos (2015), *op. cit.*, p. 41

ambiciosos de lo que a primera instancia podrían parecer. Por ejemplo, transformar radicalmente las instituciones electorales, la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, la organización del Poder Judicial, las instituciones vigilantes y los mecanismos de participación ciudadana. En todo caso, los cambios en la arquitectura constitucional deben asegurar la continuidad democrática, lo cual implica respetar instituciones, principios y reglas elementales de la democracia tales como la elección de representantes a través del sufragio universal en elecciones libres y justas; rendición de cuentas por parte del Ejecutivo; independencia judicial y derechos civiles efectivos.¹⁰¹ Asegurado este piso mínimo, estos procesos están en una posición inmejorable para “democratizar la democracia” y elevar la calidad de las decisiones públicas.

El reemplazo constitucional en órdenes democráticos tiene una diferencia que no por obvia deja de ser crucial con respecto a cambios en contextos revolucionarios: en el primer caso lo que se busca es el cambio dentro de la continuidad. En comparación, el segundo aspira a la demolición del régimen y a la construcción de una nueva hegemonía.¹⁰² Mientras las constituciones revolucionarias cristalizan rupturas totales con el viejo orden, en algunos procesos constituyentes institucionalizados, las reglas de creación de la nueva Constitución están incluso contempladas en la misma Constitución que será reemplazada.¹⁰³ Asimismo, la narrativa épica y las gestas heroicas de los procesos constituyentes contrahegemónicos contrastan con los a veces grisáceos objetivos de los procesos constituyentes institucionalizados, como pueden ser la modernización o clarificación del orden jurídico o la armonización de sus normas.¹⁰⁴

Disputa hegemónica y continuidad institucional son modos contrapuestos de procesar el cambio constitucional. La primera opción enfatiza en la dimensión de la soberanía popular de la democracia, mientras la segunda reivindica su dimensión pluralista. En el

¹⁰¹ Negretto (2016), *“Constitutional Replacements...”*, cit., pp. 3-4

¹⁰² También habría que considerar la elaboración de constituciones en regímenes autoritarios, las cuales pueden detonar una transición a la democracia o bien, fungir meramente como una coartada para legitimar la persistencia de mandos autoritarios.

¹⁰³ Klein y Sajó (2012), *op. cit.*, pp. 3 y 5

¹⁰⁴ Negretto (2016), *“Constitutional Replacements...”*, cit., p. 18

primer caso, el poder contra hegemónico se gesta como negación de la Constitución. Su irrupción implica una ruptura irreconciliable con el orden establecido. En el segundo caso el nuevo orden constitucional lejos de desconocer la Constitución existente, se deriva de esta. Si acaso en algo coinciden, aunque en diferencia de grado, es que ambos discurren en horas plásticas de la historia durante las cuales lo sólido de pronto se vuelve moldeable, las instituciones heredadas se desvanecen y los senderos para imaginar otros órdenes posibles se despejan.

Más que a una predilección o a un acto de voluntad, la emergencia de uno u otro proceso responde a contingencias históricas y correlaciones de fuerzas políticas en un momento dado. La disputa hegemónica plantea una ruptura con el pasado y solo aparece en la trama histórica cuando un nuevo sujeto colectivo logra concentrar una fuerza suficiente para proponer al resto de la sociedad un nuevo pacto y una nueva institucionalidad. En contraste, la atmósfera natural de la continuidad democrática es un orden en el cual ninguna fuerza por sí sola puede imponerse al resto de la sociedad, lo cual obliga a buscar acuerdos entre los diversos.

Los procesos constituyentes institucionalizados son los que a esta investigación interesan, pues es en estos en donde puede emerger la deliberación constituyente. Esto se debe a que no buscan construir un nuevo bloque hegemónico. En correspondencia con una de las premisas de la deliberación democrática, estos procesos presuponen que los antagonismos, lejos de anularse a través de la imposición de un bando sobre el otro, pueden dialogar en pos de encontrar principios y reglas basadas en el bien común. La deliberación busca equilibrios en la repartición de bienes y deberes básicos entre los grupos sociales, fórmulas en las que todos ganen. La disputa por la hegemonía busca desenmascarar las fracturas y las injusticias para saldar deudas históricas por medio de una redistribución de poder comparable con los juegos de suma cero: lo que ganan unos es a expensas de las pérdidas de otros.

Al enfatizar en la discontinuidad con un orden legal que califican como ilegítimo y concebir a las nuevas constituciones como una ruptura con el pasado, es evidente que las teorías de raigambre hegemónica no son los instrumentos apropiados para aproximarse a los procesos constituyentes institucionalizados que de manera creciente

están emergiendo. Para comprenderlos a cabalidad, un mayor desarrollo de este enfoque teórico es indispensable.

1.4 La deliberación democrática y sus críticos

Analizados los debates recientes sobre las constituciones y sus procesos para elaborarlas, toca ahora exponer el estado del arte de la democracia deliberativa. A riesgo de simplificar, podemos afirmar que el péndulo de la democracia ha oscilado entre un extremo en el cual la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos va mucho más allá del mero acto de votar una vez cada determinado número de años, y otro extremo que la encasilla en su dimensión representativa, por estrecha que esta sea. En el fondo, lo que separa a estos extremos es hasta qué punto el ciudadano común debe ser copartícipe en la toma de decisiones públicas.

En una democracia estrictamente representativa basta con que el pueblo ejerza el poder de manera indirecta mediante la elección, control y reemplazo de quienes lo detentan en su nombre. Sartori la define como “una democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna, pero elige a representantes que lo gobiernan.”¹⁰⁵ La responsabilidad de hacer funcionar este modelo acotado de democracia recae preponderantemente en élites políticas profesionales que compiten por vías pacíficas para acceder al poder, para lo cual periódicamente se someten al veredicto de las urnas. Así, elevar la calidad de la democracia no pasa por una cirugía mayor al modelo representativo. En lo que hay que concentrarse es en mejorar el funcionamiento de procesos y rutinas tales como la supervisión entre poderes y la rendición de cuentas a los gobernados.

El minimalismo democrático no esconde su escepticismo de que la gente común pueda ejercer una ciudadanía intensiva como la que imaginan los teóricos de la participación democrática. El involucramiento en los asuntos públicos demanda tiempo, habilidades y competencias, recursos que por lo general son escasos y asimétricamente distribuidos

¹⁰⁵ Sartori (1995), *Teoría de la democracia*, cit., p. 150

entre los individuos que conforman una sociedad. Pero más importante aún, entre las prioridades cotidianas del ciudadano promedio no se encuentra la política.

Las teorías normativas de la participación son criticadas desde el minimalismo por sobrecargar las democracias de expectativas irrealizables. Para esta postura es mejor conformarse con lo que una democracia realmente existente sí puede dar. A cambio de la delegación del poder, los gobernantes han de asegurar la convivencia pacífica, la protección y libertad de los ciudadanos a través de la vigencia del Estado de Derecho y la celebración periódica de elecciones, condiciones necesarias para que cada persona, desde el ámbito privado, pueda tomar las decisiones de vida que mejor le convengan para alcanzar los objetivos que se proponga.¹⁰⁶

En contraposición, diversos enfoques participativos invitan a repensar de manera creativa la democracia para fomentar el involucramiento de los ciudadanos en las decisiones públicas. Refutan esa visión atemorizada del dominio de muchedumbres desinformadas, cortoplacistas y apasionadas que desde hace siglos anida en algunas teorías políticas.¹⁰⁷ El riesgo de la deriva democrática estriba en otro lado: en que las élites políticas no tienen ni la capacidad ni la voluntad para renunciar a sus sesgos de clase y a sus privilegios para deliberar principios de justicia redistributiva. Como no hay ninguna razón para pensar que una sola persona o una reducida élite –con la ayuda de equipos técnicos irrepresentativos y sin responsabilidad directa ante la ciudadanía– vaya a decidir a nombre del resto lo que más le conviene a una sociedad, las mayorías no pueden darse el lujo de ausentarse de los espacios políticos.¹⁰⁸

Es importante reconocer que los enfoques participativos que han logrado que sus propuestas normativas sean viables en la práctica, son aquellos que parten del reconocimiento de que en sociedades masificadas, complejas y heterogéneas como las contemporáneas, la democracia irremediamente estará enlazada con la representación política. No aspiran al despropósito de reemplazar la representación

¹⁰⁶ David Held (2006), *Models of Democracy*, EUA, Stanford University Press, p. 231

¹⁰⁷ *ibidem*, p. 231

¹⁰⁸ Roberto Gargarella, “La democracia deliberativa en el análisis del sistema representativo”, Insumisos, Red de Investigadores Latinoamericanos por la Democracia y la Paz, p. 9

por una participación directa tan pura como empíricamente inviable, sino a indagar qué aspectos e innovaciones de las múltiples vertientes de la democracia participativa pueden incorporarse a las instituciones existentes.¹⁰⁹ En vez de sustituir la representación, lo que buscan es complementarla con mecanismos y canales que hagan efectiva la participación ciudadana.

Admitir la inevitabilidad de la representación de ningún modo implica dejar de cuestionar sus insuficiencias y, más aún, evidenciar distorsiones de tal calado, que la vacían de significado. A inicios del Siglo XX, Michels (ley de hierro de la oligarquía) y Mosca (la clase política) fueron precursores en diagnosticar la proclividad de la clase política a capturar los espacios de decisión, protegerse entre sí y a encerrarse en una jaula de hierro. Posteriormente, ya entrados en los noventa, los politólogos Katz y Mair describieron la cartelización de los partidos políticos por parte de burocracias que practican una política autorreferencial, endogámica y cada vez más alejada de las bases sociales que dicen representar.

A las críticas clásicas a la representación, hay que agregar otras más recientes que surgen en la era de la mediatización de la política. Con conceptos tales como la sociedad teledirigida o democracia de las audiencias, autores como Sartori en *Homo Videns* (1998) y Manin en *Los principios del gobierno representativo* (1998) describieron cómo el quehacer público estaba siendo escenificado por los grandes consorcios mediáticos como si fuera un espectáculo. Sus diagnósticos aún son válidos en nuestros días: el argumento programático ha sido reemplazado por la repetición de frases tan pegajosas como huecas; en una carrera informativa vertiginosa, el escándalo de hoy tapa el escándalo que apenas ayer era noticia; la desmedida ambición de los políticos en campaña es inversamente proporcional a su incapacidad para imaginar futuros posibles; los candidatos se promueven como si fueran detergentes ante los ojos de un público cada vez más exhausto que es tratado antes como consumidor pasivo que como ciudadano inteligente. Bajo este panorama, no debe extrañar la creciente desafección de los ciudadanos con el rendimiento de sus democracias.

¹⁰⁹ Held (2006), *op. cit.*, pp. 233 y 246

Es precisamente ante el deterioro de la representación y las insuficiencias inherentes a las prácticas de la democracia liberal, que, entre los enfoques participativos, la democracia deliberativa comenzó a cobrar mayor relevancia. En sociedades en las que el poder de decisión se concentraba de manera ascendente en pocas manos, este enfoque emergió como una respuesta antielitista que aspira a que todos los afectados o interesados puedan participar en la construcción de una decisión.¹¹⁰

A los precursores de la democracia deliberativa les debemos el haber revisitado una pregunta clave que la Ciencia Política no puede dejar sin respuesta: ¿Cómo elevar la calidad de las decisiones públicas en un sistema democrático? Desde su inicio, esta corriente se propuso dar soporte teórico a la importancia de rutinizar los debates informados, propiciar el uso público del razonamiento y diseñar procesos incluyentes e imparciales para arribar a mejores decisiones públicas.¹¹¹

Para David Held sería indebido difuminar la frontera que separa una decisión pública legítima de una ilegítima y no diferenciar los procesos que se emplearon para adoptarlas.¹¹² Si la democracia directa y las elecciones tienden a propiciar juegos de suma cero con ganadores y perdedores absolutos, los procesos deliberativos aspiran a remodelar la democracia de modo que sus procesos de toma de decisiones permitan matices, rectificaciones y equilibrios. Su cometido es llegar a acuerdos en los cuales las cargas y los beneficios estén justamente distribuidos entre los miembros y grupos que conforman una sociedad.¹¹³

La teoría de la democracia deliberativa parte de la premisa de que el mecanismo idóneo para que los sistemas políticos alcancen decisiones justas es la discusión basada en razones públicas entre ciudadanos libres e iguales. Idealmente, todas las personas que pudieran ser afectadas por una decisión pública tendrían que contar con idénticas oportunidades para participar en la discusión y expresar sus posiciones.¹¹⁴ Por tanto,

¹¹⁰ Bohman (2016), *op. cit.*, p. 106

¹¹¹ Held (2006), *op. cit.*, p. 232

¹¹² *ibidem*, p. 245

¹¹³ *ibidem*, p. 233

¹¹⁴ Jon Elster (2001), "Introducción", en Jon Elster (coord.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, p.

el contexto deliberativo idealmente debe estar libre de todo tipo de dominación, ya sea racial, por edad, género, económico, entre otros. Dicha condición ha sido ampliamente refutada por autoras como Nancy Fraser, para quien la deliberación realmente existente está constituida por un número de exclusiones significativas (género, propiedad, raza, entre otras), a partir de una noción masculinista de la esfera pública.¹¹⁵

Gracias a la inclusión en condiciones de equidad, prosiguen los propulsores de la democracia deliberativa, la decisión que se adopte podrá maximizar el consentimiento o cuando menos minimizar el rechazo, dado que todas las voces fueron tomadas en cuenta en igualdad de condiciones. Para Bohman, “los ciudadanos cooperan incluso en casos de conflicto profundo cuando el procedimiento es justo y, por lo tanto, tienen una expectativa razonable de convencer a los otros de la contundencia de sus razones”¹¹⁶. Este autor afirma que las decisiones legítimas son aquellas que todo el mundo podría aceptar o al menos, no rechazar razonablemente.¹¹⁷

A diferencia del pluralismo, para los deliberativistas la fuente de legitimidad de las decisiones públicas no se encuentra meramente en el hecho de que se reconozcan y agreguen las posiciones predeterminadas de los individuos, sino en el proceso de formación de juicios sólidos y razonados.¹¹⁸ La deliberación parte del supuesto de que los individuos no necesariamente poseen certidumbre sobre sus preferencias. Y si acaso las tuvieren, deben dialogar con la disposición de ponerlas en entredicho a partir de las argumentaciones de los demás participantes. En otras palabras, quienes deliberan desde la paridad deben tener la apertura mutua a abandonar la propia posición en pos de la que aparezca como la posición más atractiva.¹¹⁹ Vista así, la política no es concebida como un lugar meramente en el cual se implementan preferencias previamente existentes, sino un lugar en que emergen nuevos conocimientos y preferencias.¹²⁰ Cambio de rol: las y los ciudadanos dejan de ser

¹¹⁵ Nancy Fraser (1993), “Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente”, *Debate Feminista* 7, marzo de 1993, México, UNAM, pp. 28 y 34

¹¹⁶ Bohman (2016), *op. cit.*, p. 116

¹¹⁷ *ibidem*, p. 108

¹¹⁸ Held (2006), *op. cit.*, p. 233

¹¹⁹ Gargarella, “La democracia deliberativa en...”, *cit.*, p. 7

¹²⁰ *ibidem*, p. 2

receptores acrílicos de mensajes y comienzan a desarrollar un entendimiento de los problemas públicos desde su complejidad e interrelación con múltiples factores, y a generar propuestas para atenderlos.

El sujeto predilecto para la deliberación es aquel que logra despojarse de sus intereses particulares en aras de pensar en el bien común y decidir en su nombre. En la deliberación nadie se puede conformar con decir lo que es bueno para sí mismo, sino que debe buscar lo que es bueno para todos, conforme a las exigencias del interés general. El sujeto deliberativo propone, escucha y discrepa, pero también se muestra dispuesto a modificar opiniones personales en favor de configurar una voluntad colectiva. Es un sujeto que duda y no da por sentado que sabe absolutamente todo lo que quiere. Es precisamente a través de la reflexión introspectiva y el diálogo con los demás como lo clarifica.¹²¹

Pese a todas las virtudes hasta aquí mencionadas, la promesa democratizadora de la deliberación topa con pared y ha sido objeto de múltiples críticas y comentarios sobre sus limitantes. Incluso propulsores de la deliberación como Juan Negri señalan que la posibilidad de sostener un debate social robusto es más limitada de lo que los defensores de esta teoría sugieren, y su relación con la práctica de la democracia cotidiana más tenue que la de otras teorías de la democracia, como el pluralismo.¹²² Otra crítica esbozada por este autor es que los canales de participación deliberativa tienden a ser monopolizados por grupos sociales organizados que han ido adquiriendo cierto rol preponderante en las arenas de discusión pública, tales como ONGs, grupos económicos, líderes de opinión y expertos. Aun cuando esto representa una mejora relativa con respecto a una democracia acotada a partidos políticos, de ninguna manera se acerca al ideal incluyente de la democracia deliberativa. Si bien formatos deliberativos como las audiencias públicas sostenidas en parlamentos en el marco de la votación de una ley abren nuevos canales de participación, su naturaleza es

¹²¹ Bernard Manin (1987), *“On Legitimacy and Political Deliberation”*, en *Political Theory* 15:338, p. 364

¹²² Negri (2015), *op. cit.*, p. 387

intrínsecamente limitada: solamente miembros relevantes de la sociedad son invitados y las decisiones o conclusiones de los foros nunca son vinculantes.¹²³

Jon Elster plantea otro dilema con el que los procesos deliberativos tienen que lidiar: la posibilidad de que ante la presión social los individuos no verbalicen su verdadera opinión y prefieran plegarse a la opción mayoritaria. En la literatura esto es conocido como *bandwagon effect*, término coloquial que podría traducirse como “subirse al tren” o “ser llevado por la corriente”.¹²⁴

A los problemas habituales de la deliberación en las democracias contemporáneas, hay que agregar las críticas de fondo, es decir, aquellas que la cuestionan desde su esencia. Un cuestionamiento recurrente a la teoría de la deliberación es que los grupos dominantes tienen una concepción singular de concebir la realidad que suelen presentar como si fuera universal e inequívocamente racional. Desde los feminismos y los multiculturalismos se ha venido denunciado que una forma particular de razonamiento, condicionada cultural e históricamente como lo es el pensamiento occidental, se autoproclama como la forma unívoca de deliberar dentro de la modernidad democrática.¹²⁵

Es desde este punto que Iris Marion Young pone en tela de juicio el potencial democratizador de la deliberación. Para esta feminista, detrás de su predilección al consenso quedan enterradas las diferencias entre grupos. Esto perjudica a los sectores desaventajados de la sociedad que no poseen las herramientas retóricas que son tan apreciadas en estos contextos de debate¹²⁶, lo cual paradójicamente puede degenerar precisamente en lo que la deliberación busca inhibir: decisiones públicas sesgadas y parciales.

Young subraya el problema de llevar a cabo ejercicios deliberativos en sociedades con desigualdades estructurales que perpetúan y naturalizan injusticias. La deliberación podrá parecer un mecanismo impecable para tomar decisiones públicas, pero en el

¹²³ *ibidem*, pp. 388 y 397-399

¹²⁴ *ibidem*, p. 406

¹²⁵ Held (2006), *op. cit.*, p. 243

¹²⁶ Negri (2015), *op. cit.*, pp. 394-395

mundo real de la política, las estructuras y los discursos hegemónicos juegan a favor de los agentes más poderosos tanto en el proceso como en el resultado. Para esta autora es evidente que el acceso a los espacios deliberativos suele estar restringido a sujetos que disponen de recursos, conocimientos o conexiones con aquellos que convocan al foro. Pero aún si no existieran estas restricciones, muchas personas con el deseo de participar no podrían hacerlo, pues no pueden darse el lujo de desatender su trabajo o el cuidado de sus hijos. En efecto, el tiempo que los individuos de una sociedad pueden dedicar a actividades deliberativas, está distribuido de manera asimétrica, lo cual juega en contra de la toma de decisiones imparciales e incluyentes.¹²⁷

La teoría democrática en lo general, y la deliberativa en lo particular –prosigue Young– desestiman el papel de la protesta y de las acciones directas. Para los disidentes que rechazan construir acuerdos con aquellos que respaldan o se benefician de las estructuras de poder prevalecientes, el demócrata deliberativo que supone que el poder puede ser erosionado con los tonos cordiales de los seminarios de discusión es ingenuo y solo está contribuyendo a legitimar las instituciones existentes.¹²⁸

Esta politóloga estadounidense concibe los modelos deliberativos como excesivamente racionalistas y por tanto, insuficientemente igualitarios, pues favorecen a las personas con mayores niveles de educación y a los más desapasionados. Con su predilección a la argumentación y al debate formal, excluyen múltiples formas en que muchas personas expresan sus posturas, como podrían ser el testimonio, las interrupciones simbólicas en forma de canciones, poesía y slogans, y todo un repertorio de acciones directas con una potente carga de sátira e ironía que desnuda las injusticias que subyacen en los discursos hegemónicos y en las deliberaciones que se llevan a cabo bajo su égida.¹²⁹

Estas críticas son reforzadas por Chantal Mouffe, quien también refuta la posibilidad empírica de concebir una esfera deliberativa neutral y basada en el diálogo racional. Las características normativas de la deliberación –comunicación intersubjetiva basada

¹²⁷ Iris M. Young (2001), “*Activist Challenges to Deliberative Democracy*”, en *Political Theory* Vol. 29, núm. 5, pp. 670-671 y 680

¹²⁸ *ibidem*, p.677

¹²⁹ *ibidem*, pp. 670-671 y 687; y Bohman (2016), *op. cit.*, p. 119

en la imparcialidad, ausencia de coerción y restricciones, e inclusión de todos los interesados- son inviables en la práctica. El error de los enfoques deliberativos es suponer que a través de la formación racional de consensos se pueden eliminar dimensiones constitutivas e inextirpables de *lo político*, tales como los antagonismos y las relaciones de poder. Mientras que a los deliberativistas les cuesta trabajo lidiar con el conflicto y las identidades colectivas, Mouffe los reivindica como elementos necesarios para la práctica democrática. Para ella, la democracia pluralista tiene que mantener vivo el disenso y reconocerle espacios institucionales en los cuales pueda manifestarse y presentarse como una alternativa viable a la hegemonía imperante. La sociedad democrática no puede ser concebida como un ensueño de armonía perfecta. Si reconocemos que las relaciones de poder y los antagonismos son constitutivos de toda sociedad, el principal reto de la política no ha de ser su eliminación, sino su transformación en modalidades que sean compatibles con los valores democráticos. Reconocer la existencia de relaciones de poder y la necesidad de transformarlas, y a la par renunciar a la ilusión de la emancipación absoluta del poder: en esto radica el proyecto de radicalización democrática impulsado por Mouffe.¹³⁰

Sin lugar a dudas, la deliberación democrática tiene muchos desafíos y contradicciones para los cuales no tiene respuestas convincentes: ¿qué pasa si un participante dispone de información valiosa, pero no tiene los recursos retóricos para comunicarla de modo persuasivo? ¿Cómo gestionar los desfases entre un acceso formalmente equitativo al proceso deliberativo y una distribución desigual de recursos entre los participantes (materiales, simbólicos, cognitivos, carismáticos)? La distribución desigual de la educación, de la información y de la participación, ¿supone una amenaza para la democracia deliberativa? ¿Producirá la deliberación todos sus efectos positivos si se da en el seno de una élite que se autoselecciona porque tiene más conocimientos que otros acerca de los asuntos públicos y está más preocupada por ellos?¹³¹

¹³⁰ Chantal Mouffe (1999), "*Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism?*", en *Social Research*, Vol. 66, #3, *Prospects for democracy*, pp. 751-756

¹³¹ Elster (2001), "*Introducción*", *cit.*, p. 30

En este sentido, los diseñadores de instituciones deliberativas deberían estar atentos al riesgo de múltiples arreglos que favorecen la representación de algunos actores o colectivos sobre otros,¹³² lo cual podríamos definir como el sesgo deliberativo. Sin embargo, Juan Negri replicaría que esa asimetría sin duda existente en cuanto a herramientas y prácticas discursivas se soluciona con más y no con menos deliberación.¹³³ Dicho de otro modo, se homologarán las condiciones de acceso a las arenas de discusión pública solo cuando las personas tengan la oportunidad de desarrollar sus capacidades discursivas, lo cual se consigue haciendo de la deliberación un hábito de pedagogía política.

Desde luego la teoría de la deliberación ofrece un método imperfecto para tomar decisiones. Como se constata en los párrafos anteriores, ha recibido una multiplicidad de críticas fundamentadas que desnudan sus flancos vulnerables. Pero entre el acuerdo universal (inalcanzable en términos prácticos) y el arbitrario (inaceptable en términos normativos) existe el dominio de lo razonable y lo justificable, esto es, el reino de las proposiciones capaces de convencer, mediante la argumentación, a la mayor parte de los ciudadanos. La deliberación hace que alcanzar lo justo sea más probable que por otros mecanismos de toma de decisiones, especialmente si se toma en cuenta los efectos formativos de la deliberación.¹³⁴ En consecuencia, como dice Held, a la Ciencia Política no le queda otra alternativa que seguir deliberando sobre la deliberación democrática.¹³⁵

La revisión de la literatura que presta soporte a esta tesis finaliza en este punto. Era imprescindible revisar los consensos y disensos académicos en torno a Constitución, constitucionalismo democrático, proceso constituyente institucionalizado o hegemónico y deliberación democrática no solo para contar con una comprensión integral de tales conceptos, sino también para identificar los puntos en los que

¹³² Negri (2015), *op. cit.*, p. 399

¹³³ *ibidem*, p. 395

¹³⁴ Manin (1987), *"On Legitimacy and Political..."*, *cit.*, p. 363

¹³⁵ Held (2006), *op. cit.*, p. 255

intersectan. De otra manera no sería posible proceder a uno de los objetivos medulares de la presente investigación: sintetizar sus aportes en un concepto de creación propia.

Enseguida se caracteriza la deliberación constituyente y se detallan sus cinco componentes normativos. Posteriormente, en el siguiente capítulo, transitaremos del plano ideal al empírico, es decir, de la deliberación deseable a la posible. La propuesta conceptual de deliberación constituyente se operacionaliza a través de un modelo que agrupa variables relacionadas a los arreglos institucionales que adopta una Asamblea Constituyente, su integración y la manera que interactúa con el contexto y las fuerzas que la rodean.

1.5 La deliberación constituyente: delimitando el concepto

Concedamos que los enfoques minimalistas tienen razón al aseverar que las personas no pueden ejercer una ciudadanía de tiempo completo, pues cada una de ellas tiene que dedicar tiempos, energías y recursos acotados a múltiples facetas de su vida. Sería abrumador y contraproducente procesar cada asunto público por medios deliberativos. Como dice Thompson “no todos los temas, todo el tiempo, requieren deliberación”¹³⁶. En ello coincide Bernard Manin, para quien en sistemas altamente complejos el costo de explorar todas las posibilidades, incluso si eso fuera posible, sería enorme. Por ello, tanto los temas y momentos deliberativos, como el rango de soluciones debe constreñirse.¹³⁷

Aún atendiendo estas observaciones, no cabe la menor duda: si hay un contexto político en que habría de alentarse la deliberación es durante la elaboración de una nueva Constitución. Y es que a lo largo de sus páginas tienen que expresarse los más profundos acuerdos democráticos y las convicciones más arraigadas de una comunidad política.¹³⁸ Sería imposible lograrlo si su procesamiento se redujera a los intercambios partidistas, pasiones pasajeras y cálculos cortoplacistas que caracterizan a la política ordinaria.¹³⁹ Las decisiones públicas más importantes no pueden recaer exclusivamente en las

¹³⁶ Negri (2015), *op. cit.*, p. 401

¹³⁷ Manin (1987), “*On Legitimacy and Political...*”, *cit.*, pp.340-341

¹³⁸ Gargarella (2005) “*El constitucionalismo según John...*”, *cit.*, p. 22

¹³⁹ Brown (2008), *op. cit.*, p. 675

élites.¹⁴⁰ Por el contrario, deben adoptarse solo después de haber sostenido una amplia conversación pública en la cual las personas hayan tomado la palabra para describir el tipo de sociedad en la que les gustaría vivir.

La deliberación constituyente tiene como aspiración que las personas sean coautoras de sus propios derechos. Solo ejerciendo “el derecho de los derechos”, que es la participación, es que un proceso constituyente democrático honra su compromiso con el estatus igualitario de los ciudadanos.¹⁴¹ La legitimidad de sus normas no tiene que ver con la calidad personal de sus autores ni con la elegancia de su redacción. Lo que otorga respaldo social a una Constitución tampoco depende de que su técnica jurídica sea impecable. La legitimidad estriba en si existe o no un elevado nivel de consentimiento ciudadano.

Los procesos constituyentes institucionalizados son una formidable oportunidad para poner en práctica la deliberación democrática tanto al interior de la Asamblea Constituyente, como en la manera en que esta se relaciona con la sociedad. Esto en buena medida se debe al carácter efímero de estos órganos legislativos. Son creados con el único fin de discutir y aprobar un nuevo documento legal. De tal modo, no están atados a una trayectoria de la dependencia (*path dependency*). Al no existir inercias ni antecedentes institucionales que condicionen su rumbo, las asambleas constituyentes pueden darse el lujo de implantar sus esquemas de funcionamiento prácticamente desde cero.¹⁴² Su única restricción es mantenerse dentro de los márgenes del orden jurídico del que se derivan. El camino queda prácticamente despejado para echar a andar la imaginación institucional, de modo que la deliberación se materialice en arreglos y normas concretas para procesar el nuevo acuerdo social.

Asimismo, por sus características institucionales y por la función que se les asigna en la división tripartita de poderes, los cuerpos legislativos son las instancias predilectas para la deliberación. Son la máxima tribuna de los debates públicos. Los parlamentos deben fungir como motor de la democracia y representar la pluralidad que habita en

¹⁴⁰ Eisenstadt, (2015) “When Talk Trumps Text...”, *cit.*, p. 592

¹⁴¹ Gargarella (2005) “El constitucionalismo según John...”, *cit.*, pp. 29-30

¹⁴² Hart (2003), *op. cit.*, p. 7

una sociedad. Para Roberto Gargarella, las razones de esto son en principio fáciles de comprender. A diferencia del Ejecutivo que por criterios de eficiencia puede actuar sin “testear” sus iniciativas frente a sus opositores, el Legislativo es un poder plural, compuesto por individuos de origen diverso y orientado a la discusión colectiva en busca de consenso.¹⁴³ Si la deliberación debe ser intrínseca a la labor de las legislaturas ordinarias, con mayor razón debe serlo durante la elaboración de un documento que establece para la posteridad los principios y valores que dan sentido a una comunidad política.

Deliberar la Constitución es fundamental porque enmarca el acuerdo original del cual se derivarán las legislaciones secundarias y el resto del entramado jurídico. A lo largo de sus artículos se definen los derechos esenciales, la identidad, las aspiraciones y la forma en que se organizan los poderes públicos.¹⁴⁴ Precisamente porque la Constitución aprobada se ubicará en la cúspide de la pirámide legal, su procesamiento requiere del mayor nivel de legitimación democrática y consentimiento social.¹⁴⁵ Una elaboración abierta y participativa maximizará las posibilidades de que las leyes resultantes sean imparciales y hagan justicia con cada uno de los intereses involucrados.¹⁴⁶ Pero para que ello ocurra, la deliberación constituyente no puede desentenderse de las cinco premisas normativas que la fundamentan:

1. *Imparcialidad y descubrimiento del interés público.* A menudo las decisiones públicas son parciales a causa de la ignorancia respecto de los intereses y preferencias de otros. Incluir en la deliberación constituyente trayectorias, voces y saberes diversos, así como a personas provenientes de múltiples contextos sociales, económicos y culturales, tiene por objetivo visibilizar reivindicaciones que pudieron ser involuntariamente desatendidas por decisores que, por lo demás, no están exentos de visiones sesgadas e intereses particulares.¹⁴⁷ Cuando un grupo es heterogéneo, dispone de mayor conocimiento que el promedio de sus miembros. Es entonces que la deliberación hace

¹⁴³ Gargarella, “*La democracia deliberativa en...*”, *cit.*, pp. 5-6

¹⁴⁴ Negri (2015), *op. cit.*, p. 400

¹⁴⁵ Ginsburg (2009), *op. cit.*, p. 206

¹⁴⁶ Gargarella, “*La democracia deliberativa en...*”, *cit.*, p. 5

¹⁴⁷ Bannon (2007), *op. cit.*, p. 1862

visible lo invisible, amplificando así la información disponible antes de adoptar una decisión pública.¹⁴⁸

La imparcialidad puede definirse como una razón pública desinteresada porque toma en consideración los puntos de vista de todos los potenciales afectados antes de decidir qué es lo correcto o lo justo. También lo es, porque en lugar de privilegiar el interés propio, ya sea basado en clase, partido, género, etnia o nacionalidad, –por legítimos que estos sean– los subordina a los intereses de la sociedad en su conjunto.¹⁴⁹ Las decisiones que se adoptan bajo estándares de imparcialidad son aquellas que podrían ser aceptadas por todos los grupos afectados, bajo la condición de que tuvieron la oportunidad de participar de manera equitativa en los debates.¹⁵⁰

Ahora bien, ¿cómo alcanzar decisiones justas e imparciales durante la elaboración de una Constitución? Revisar la famosa alegoría del velo de la ignorancia de John Rawls a la luz de esta interrogante aporta elementos para responder. Imaginemos un conjunto de individuos situados en una posición original que no es históricamente real sino una situación meramente hipotética. Llevarán una vida en común, por lo cual se ven en la necesidad de deliberar para descubrir los principios de convivencia que adoptarán. Sus ojos están tapados por un velo de la ignorancia, el cual les impide saber su lugar en el orden social que están forjando. Talentos, inteligencias y fuerzas distribuidos al azar por la naturaleza son imperceptibles para todos los participantes de la deliberación. Desconocen si son hombre o mujer, joven o anciano, educado o sin formación, poderoso o subyugado. Dado que no saben cómo las diversas alternativas que están sobre la mesa les afectarían personalmente, se ven obligados a valorar los principios de convivencia que adoptarán sobre la base de su impacto general. Tendrán que escoger aquellas normas con cuyas consecuencias estén dispuestos a vivir, sea cual sea la posición en la que se ubiquen una vez que descubran sus miradas y dicho orden social se materialice.¹⁵¹

¹⁴⁸ Eisenstadt (2017), *Constituents before Assembly...*, cit., p. 154

¹⁴⁹ Brown (2008), *op. cit.*, p. 677

¹⁵⁰ Held (2006), *op. cit.*, p. 239

¹⁵¹ John Rawls (2006), *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 25-26 y 135-136

En esencia, en esta búsqueda de la justicia como imparcialidad estriban las aspiraciones de la democracia deliberativa en un momento constituyente. El problema viene al descender de un plano hipotético a un escenario real como una Asamblea Constituyente. En el terreno empírico ya no hay velo de la ignorancia, y en cambio sí hay, y de sobra, intereses y pasiones. Sin duda el campo deliberativo tenderá a acotarse, pero aun así hay margen de maniobra para crear condiciones que faciliten la adopción de decisiones imparciales.

Esto es posible porque existe una poderosa norma social que inhibe que alguien adopte una posición que no pueda ser justificada en función del beneficio para el conjunto.¹⁵² *La fuerza civilizadora de la hipocresía*, término acuñado por Jon Elster, describe situaciones en las que oradores impulsados por sus propios intereses son forzados por el contexto deliberativo a esconder sus verdaderas motivaciones y argüir y razonar sus preferencias en función del interés público.¹⁵³ Esto quiere decir que en ningún proceso verdaderamente deliberativo podrían prosperar propuestas cuyo fin públicamente reconocido fuera beneficiar o afectar a personas o grupos en particular. La razón es lo que debe imperar, pues es imparcial, a la vez que desinteresada y desapasionada.¹⁵⁴

De todos modos, hay que irse con cuidado, pues la sanción social no induce a los miembros a volverse imparciales; solo a parecerlo. Durante la elaboración de una Constitución existirán poderosos incentivos entre los congresistas para pretender engañar a la Asamblea respecto de su motivación real. Por ejemplo, es común que los intercambios de votos en los parlamentos sean habitualmente disfrazados con la fraseología del interés público. Para Nathan J. Brown, el problema de la *fuerza civilizadora de la hipocresía* es que desestima la desvergüenza y el cinismo de los dirigentes políticos.¹⁵⁵

Pese a que es irremediable que la búsqueda de decisiones imparciales tenga que lidiar con tales distorsiones, la deliberación sí puede contribuir a que las personas

¹⁵² Elster (2001), *“La deliberación y los procesos...”*, cit., p. 134-135

¹⁵³ Elster, *“Introducción”*, cit., p. 26

¹⁵⁴ *ibidem*, p. 19

¹⁵⁵ Brown (2008), *op. cit.*, p. 678

modifiquen su argumento a fin de volverlo aceptable para otras personas.¹⁵⁶ Al someter las propuestas al escrutinio de los demás, la deliberación obliga a sus impulsores a elaborarlas con mayor rigor y sustento, lo cual eleva la calidad de los insumos para la toma de decisiones. De igual modo, el participante tendría que ser capaz de transmutar sus posturas particulares en propuestas fundamentadas en razones y valores de interés público. En suma, si bien en la deliberación constituyente los participantes no portan un velo de la ignorancia, tienen que actuar como si sus ojos estuvieran vendados.¹⁵⁷

2. *Pedagogía cívica*. Si se procesa deliberativamente, la elaboración de una nueva Constitución puede ser sinónimo de formación cívica y empoderamiento de las personas. Gerardo Pisarello señala que la elaboración del texto constitucional es un insuperable medio de educación política popular dirigido a difundir entre la ciudadanía el conocimiento de sus derechos y de las obligaciones de los poderes públicos.¹⁵⁸ En esto coinciden autores como Hayden y Elkins. Para el primero, la elaboración de constituciones forma más ciudadanía y educación democrática que las elecciones. Para el segundo, el proceso de (re) escribir la ley suprema puede ser terapéutico y empoderar tanto a ciudadanos como a líderes.¹⁵⁹

La deliberación constituyente se ubica en las antípodas de un modelo pedagógico en el cual una élite desde una tribuna esparce su infalible sabiduría a las muchedumbres. Como plantea Gargarella, la concepción deliberativa de la democracia es una postura contraria al elitismo porque rechaza el criterio de que una persona o grupo se encuentren capacitadas para decidir imparcialmente en nombre de todos los demás.¹⁶⁰ Es en cambio, un proceso en el que participantes comprometidos con la racionalidad y la imparcialidad se educan entre sí por medio de múltiples rondas de argumentación.¹⁶¹

¹⁵⁶ Negri (2015), *op. cit.*, p. 389

¹⁵⁷ Las reglas y diseños institucionales que incentivan este tipo de comportamiento serán expuestas en el capítulo II.

¹⁵⁸ Pisarello (2014), *op. cit.*, p. 30

¹⁵⁹ Eisenstadt, (2015) “*When Talk Trumps Text...*”, *cit.*, p. 594

¹⁶⁰ Gargarella, “*La democracia deliberativa en...*”, *cit.*, p. 1

¹⁶¹ Elster (2001), “*Introducción*”, *cit.*, p. 21

Ahora bien, en cualquier instancia deliberativa los recursos cognitivos y las habilidades retóricas no están repartidos por igual entre los participantes, lo cual traerá como consecuencia que algunos discursos tengan mayor repercusión que otros. Pero precisamente como los que disponen de mayor conocimiento tienden a no estar de acuerdo entre sí, el intercambio de opiniones arbitrado por un público ofrece una educación alternativa a la de un solo profesor eminente.¹⁶² Además, la manera de cerrar la brecha de las capacidades deliberativas es con más y no con menos deliberación.

La deliberación genera aprendizajes para la convivencia democrática gracias a los cuales las personas prestan atención y asignan mayor importancia a las preferencias e intereses de los demás.¹⁶³ Fortalece un valor indispensable para el capital social: la empatía. Este se materializa cuando las personas aprenden a ponerse en el lugar del otro; esto es, tratar de asumir las preferencias de otras personas como si fueran propias y tener disposición al entendimiento entre los diversos. Solo cuando el reconocimiento es mutuo, la sucesión de monólogos se convierte en un debate entre pares.

La pedagogía democrática de muchos a muchos no es tarea sencilla. Requiere esfuerzos y compromisos sostenidos. Implica aprendizajes y desaprendizajes. Transitar de planteamientos doctrinarios y desinformados, a argumentos basados en evidencia; de posturas miopes o cortoplacistas, a propuestas de largo plazo; de elecciones autointeresadas, a ser sensible ante las preocupaciones de los demás.¹⁶⁴ Deliberar significa, en ocasiones, solo callar y escuchar a los demás.

No deben desestimarse los efectos formativos de la deliberación constituyente entre las élites políticas. El ejercicio de redactar en conjunto un nuevo texto constitucional cultiva prácticas favorables para la convivencia democrática, tales como la formación de coaliciones y consensos, los acuerdos y las negociaciones entre los diversos.¹⁶⁵ En este sentido, la deliberación constituyente sería un preámbulo que alista a las fuerzas

¹⁶² Manin (1987), *“On Legitimacy and Political...”*, cit., p. 354

¹⁶³ Negri (2015), *op. cit.*, pp. 391-392

¹⁶⁴ Held (2006), *op. cit.*, p. 232

¹⁶⁵ Brown (2008), *op. cit.*, p. 685

políticas a operar el nuevo orden constitucional una vez que se reanuda la política ordinaria.

Debe quedar claro que la pedagogía democrática es una inversión a largo plazo que no inicia ni tampoco se agota en la elaboración de una Constitución. En las sociedades actuales los sistemas escolares tienen que incorporar en sus planes de estudio módulos que tengan por objetivo inculcar competencias democráticas. Engendrar en los futuros ciudadanos una cultura constitucionalista a través de la cual reconozcan y hagan valer sus derechos, tiene que ser parte de la formación cívica desde edades tempranas.¹⁶⁶

Lo anterior cobra mayor relevancia si se considera que la edificación de un nuevo orden constitucional tendrá que sortear múltiples obstáculos y complicaciones al momento de su implementación. Es poco probable que logre afianzarse si en la sociedad no está arraigada una cultura de derechos. Concebir la deliberación constituyente como un proceso pedagógico que inculque tales valores y actitudes es crucial para que los ciudadanos no solo estén dispuestos a defender su nueva Constitución, sino que cuenten con las capacidades intelectuales y prácticas para hacerlo.

3. *Inclusión*. Las constituciones en el pasado eran la cristalización de la correlación de fuerzas políticas que sellaban la victoria y el dominio de una clase o grupo sobre las facciones derrotadas. En lugar de la construcción de consensos, su formulación se basaba en la imposición.¹⁶⁷ Opuestamente, la deliberación constituyente no se propone ganar por mayoría, sino construir consensos por medio de la inclusión en igualdad de oportunidades de todas las personas afectadas o interesadas en la configuración de la decisión final. Es un proceso que además de elevar la calidad de decisiones en términos de justicia distributiva, confiere mayor legitimidad al resultado.¹⁶⁸

En términos ideales, la deliberación constituyente requeriría que los ciudadanos gozaran de una igualdad formal y sustancial.¹⁶⁹ Sus foros tendrían que estar libres de sesgos. Por ejemplo, no tendría por qué haber acceso preferencial en función de la

¹⁶⁶ Held (2006), *op. cit.*, p. 251

¹⁶⁷ Galli (2006), *Constitution Building Processes...*, *cit.*, p. 13

¹⁶⁸ Elster (2001), *"Introducción"*, *cit.*, p. 25

¹⁶⁹ Held (2006), *op. cit.*, p. 238

riqueza, los títulos universitarios y otras variables del privilegio. De lo que se trata es de alcanzar acuerdos fundamentados en el interés público, en espacios libres de exclusiones, coerciones y manipulaciones.

La promesa de la inclusión no se cumple tan solo con escuchar lo que la gente tiene que decir sobre una agenda que generalmente es predeterminada por las élites convocantes. También tiene que permitir que los participantes propongan discusiones alternas e incluso cuestionen los formatos y los modos en que se desarrolla la conversación pública.¹⁷⁰ Es por ello que antes de pasar a lo sustantivo, la deliberación constituyente tiene que dedicar una buena cantidad de tiempo a deliberar sus propios formatos, reglas y las coordenadas temáticas en las que discurrirá.

No se trata de cualquier tipo de participación, ni mucho menos una que solo sirva de fachada para encubrir un proceso autoritario cuyas determinaciones en última instancia recaigan en pocas manos. La deliberación constituyente significa inclusión popular extensiva y significativa, en la cual grupos representativos de la diversidad social tengan la oportunidad de influir directamente en los contenidos del documento. Hablamos de una participación auténtica y transparente en la que la ciudadanía está al tanto de lo que ocurre en cada etapa del proceso y puede acceder fácilmente a la información; en la que los ciudadanos son conscientes de las disyuntivas y cuentan con una genuina oportunidad de influir en el curso de los debates constituyentes.¹⁷¹

4. Razonamiento lógico y decisiones basadas en evidencia. Una virtud de la deliberación es que descubre errores lógicos y fácticos en el razonamiento de aquellos que están tomando parte de la discusión.¹⁷² También puede socavar ciertos sesgos o reclamos emocionales.¹⁷³ Es relevante por su función negativa de prevenir errores, pero también lo es por sus efectos positivos. La discusión extensiva de un tema permite a los

¹⁷⁰ Young (2001), *op. cit.*, p. 686; y Mouffe (1999), *op. cit.*, p. 747

¹⁷¹ The Carter Center (2014), *The Constitution-Making Process in Tunisia. Final Report 2011-2014*, Estados Unidos, p. 58

¹⁷² Gargarella, "La democracia deliberativa en...", *cit.*, p. 2

¹⁷³ Bohman (2016), *op. cit.*, p. 121

participantes acceder a datos e información que no eran de su conocimiento, lo cual contribuye a expandir el panorama de alternativas entre las cuales se puede optar.

En este proceso, las partes en disputa no solo defenderán sus posiciones, sino que intentarán refutar las posiciones contrarias. Es así como emerge nueva información que descubre riesgos potenciales y consecuencias nocivas de las propuestas sujetas a discusión. Debido a que durante el proceso se revela nueva información, la deliberación no es solo un proceso para escoger entre alternativas dadas, sino también un proceso para generar nuevas alternativas.¹⁷⁴

Además, como ya se había hecho mención, la deliberación contribuye a que cada participante clarifique y purifique su propia posición, pues el proceso provee información y amplía el panorama de opciones disponibles.¹⁷⁵ Para Manin y Gargarella, esto implica que una persona puede dejar de lado algunas alternativas por el mero desconocimiento de las mismas, con lo cual la discusión ayuda a prevenir el problema de la información incompleta y, consecuentemente, la adopción de decisiones sesgadas o parciales.¹⁷⁶ Ya desde los orígenes del constitucionalismo moderno, Edmund Burke había planteado que la deliberación racional requiere información, datos suficientes acerca de las opiniones, necesidades y síntomas de la sociedad en su conjunto.¹⁷⁷

Por otra parte, la deliberación extensiva de una Constitución contribuye a crear una opinión pública informada, lo que consecuentemente genera un contexto de mayor exigencia para que los representantes tomen decisiones públicas basadas en evidencia. Sin embargo, la deliberación no debe confundirse con la ciencia ni pretender alcanzar conocimiento infalible. A diferencia de la ciencia, en la deliberación política un argumento no puede ser calificado como verdadero o falso, sino como fuerte o débil en relación con los otros vertidos. Esto es así porque la política consiste en la confrontación entre principios y valores y no en la formulación de teorías irrefutables.¹⁷⁸

¹⁷⁴ Elster (2001), *“Introducción”*, cit., p. 25

¹⁷⁵ Roberto Gargarella (2001), *“Representación plena, deliberación e imparcialidad”*, en Jon Elster (coord.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, pp. 324-325

¹⁷⁶ Manin (1987), *“On Legitimacy and Political...”*, cit., p. 350

¹⁷⁷ Citado en: Gargarella (2001), *“Representación plena...”*, cit., p. 327

¹⁷⁸ Manin (1987), *“On Legitimacy and Political...”*, cit., pp. 350 y 352-353

Enemistada con la recurrente práctica discursiva *ad hominem*, que ataca al interlocutor y no a la idea, la deliberación democrática apela a valorar los argumentos solo en función de sus méritos, con independencia de las características del emisor y la posición que ocupa en la sociedad. Este criterio también aplica de manera inversa, es decir, en los casos en que se valida un postulado sin sopesar su coherencia y pertinencia, por el solo hecho de que quien lo formula cuenta con algún tipo de autoridad o de prestigio social.

A pesar de su predilección por el argumento razonado, el uso de datos verificados y las decisiones basadas en evidencia, la deliberación constituyente debe blindarse de todo intento de delegación a expertos, pues excluir a los ciudadanos sin conocimientos especializados amenaza al fundamento de la democracia deliberativa: la inclusión. Responder cuál es el rol de los expertos en la elaboración de constituciones es una cuestión que no deja de suscitar polémica entre los teóricos de la democracia deliberativa. Para Jon Elster su papel debe mantenerse al mínimo porque las soluciones tenderán a ser más estables si se priorizan las consideraciones políticas sobre las técnicas. Que los abogados critiquen formulaciones defectuosas e intencionadamente ambiguas que pudieron haber sido necesarias para alcanzar el consenso, es un costo que irremediablemente se tiene que pagar.¹⁷⁹ Eisenstadt, LeVan y Maboudi consideran que los demócratas deliberativos sí deben darles cabida, dado que las tareas complejas requieren de división y especialización del trabajo. Galli y Ghai son partidarios de encontrar un balance entre el rol de los especialistas y la participación pública, pues en la elaboración de constituciones se abordan temas que requieren conocimiento técnico y enfoques metodológicos comparados.¹⁸⁰

Sería desatinado rebatir que en sociedades tan complejas como las contemporáneas la elaboración constitucional requiere especialización legal y división del trabajo, pero esto de ningún modo tiene que implicar que los expertos y técnicos suplanten al

¹⁷⁹ Elster (1995) "*Forces and Mechanisms...*", cit., p. 396

¹⁸⁰ Eisenstadt (2017), *Constituents before Assembly...*, cit., p. 14

ciudadano común. Su labor, más bien, es de asesoría, acompañamiento y, en todo caso, una voz más en el proceso en su calidad de ciudadanos.

5. Limita las decisiones democráticas para preservar la democracia

Uno de los desafíos centrales de la deliberación constituyente es, ¿cómo hacer compatible el bien común con la soberanía popular?¹⁸¹ En este sentido, ¿hay asuntos que no puedan decidirse durante la elaboración de una nueva Constitución? Responder esta pregunta ha dado pie a uno de los debates más fascinantes del constitucionalismo moderno: las tensiones entre el Estado de Derecho y la democracia. La tensión estriba, desde la perspectiva de Gargarella, en que, como demócratas, reconocemos la soberanía popular, por lo cual todas las cuestiones públicas de importancia deben quedar bajo el control de las mayorías. Pero al mismo tiempo, como defensores de los derechos humanos negamos esa premisa para afirmar que existen ciertos cotos que deben mantenerse protegidos de las apetencias de una mayoría en una circunstancia dada.¹⁸²

En esta encrucijada, las democracias contemporáneas han ido inclinándose a favor de los derechos humanos. Entre los teóricos que han contribuido a fundamentar esta postura se encuentra Norberto Bobbio, quien plantea que hay una serie de derechos fundamentales que habitan en un territorio con fronteras infranqueables. Tales derechos no pueden limitarse ni mucho menos suprimirse por medio de una iniciativa colectiva, por más que esta goce del respaldo de la amplia mayoría.¹⁸³ Por ejemplo, las constituciones deben proteger a las minorías religiosas o étnicas de la opresión de mayorías permanentemente acechadas por las pasiones y los prejuicios.¹⁸⁴

El coto vedado es un concepto atribuido a Ernesto Garzón Valdés que precisamente se refiere al compromiso de mantener la vigencia de una serie de derechos incondicionales e inviolables de las personas como seres autónomos ante la interferencia del Estado o de otros individuos. Partiendo de este supuesto, Ferrajoli da

¹⁸¹ Mouffe (1999), *op. cit.*, p. 746

¹⁸² Gargarella (2005) *“El constitucionalismo según John...”*, *cit.*, p. 17

¹⁸³ Michelangelo Bovero (2008), *“Qué no es decidible. Cinco regiones del coto vedado”*, en DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho, 31, pp. 218 y 224

¹⁸⁴ Elster (1995) *“Forces and Mechanisms...”*, *cit.*, p. 383

un paso adelante al señalar que no basta con que el coto vedado proteja todo aquello sobre lo que *no* se puede decidir, sino también se requieren obligaciones sobre lo que *no* se puede *no* decidir.

Para una visión garantista del Derecho, no basta con que un proceso constituyente institucionalizado refrende los derechos y principios que *a priori* residen dentro de las fronteras de lo inviolable. Tendría que dar un giro de lo restrictivo hacia la acción positiva para incorporar aquellos derechos que siguen a la espera de ser constitucionalizados.

En Estados democráticos de derecho las asambleas constituyentes no son plenamente soberanas, entre otras razones porque no pueden alienar los derechos que se encuentran resguardados dentro del coto vedado. Más aún, si se asumen como garantistas, no basta que sus decisiones no sean regresivas, sino que tienen que ampliar el repertorio de derechos. Todo ello, bajo la vigilancia de un entorno global demandante y cada vez con mayores atribuciones. Recordemos que a partir del momento en que los Estados suscriben y ratifican convenciones y tratados internacionales en materia de derechos humanos, quedan obligados por el derecho internacional a armonizar sus legislaciones nacionales, comenzando con la Constitución.

Una manera de evaluar si un proceso constituyente es auténticamente deliberativo es que no pretenda colonizar el coto vedado o socavar los derechos que protege. Lejos de ello, sus resultados tendrían que ser plenamente consistentes con los principios del constitucionalismo democrático. Se esperaría que a través del diálogo racional e incluyente entre personas libres e iguales, los intereses particulares fueran subordinados al bien común. Por lo tanto, las decisiones mayoritarias resultantes de este proceso no podrían ser de corte utilitario, lo cual significa que sería inadmisibles maximizar beneficios para el mayor número de personas a costa de externalizar las cargas a colectivos discriminados. Bajo la rectoría del interés público, los derechos de las minorías no pueden ser sacrificados para saciar las apetencias o satisfacer los prejuicios de la mayoría. Esta es la aspiración civilizatoria del constitucionalismo que se puede alcanzar a través de la deliberación.

En conclusión, al abrir una conversación colectiva sobre temas de interés público, la deliberación constituyente es un modelo de pedagogía política mediante el cual la sociedad se educa a sí misma. Es un preámbulo en el cual los ciudadanos se forman políticamente para participar el nuevo orden que se instituye. De hecho, las capacidades y conocimientos cívicos necesarios para defender la Constitución ante amenazas en tiempos de crisis germinan en dicho momento.

Además, ofrece una respuesta satisfactoria a dos imperativos legitimadores de un nuevo orden constitucional: eleva la calidad de las decisiones y a la par asume un compromiso con la inclusión. Así, la deliberación constituyente comienza a saldar una deuda histórica con los actores postergados que nunca habían sido tomados en cuenta al momento de decidir. Por último, incrementa el capital social, esto es, mayor confianza interpersonal y sentido de pertenencia a una comunidad.¹⁸⁵ Dicho de otro modo, deliberando una nueva Constitución es como los miembros de una comunidad política descubren que comparten el mismo porvenir.

Una vez conceptualizada la deliberación constituyente, corresponde ver de qué forma sus principios y componentes centrales pueden materializarse en diseños institucionales y reglas concretas, así como explorar cuáles son los contextos sociales y los equilibrios políticos que posibilitan su desarrollo. En pocas palabras, cómo operacionalizar la deliberación durante un proceso constituyente institucionalizado. A eso se abocará el siguiente capítulo.

¹⁸⁵ Widner (2008), *op. cit.*, pp. 1516, 1522 y 1526; y Galli (2006), *Constitution Building Processes...*, *cit.*, pp. 9-10

Capítulo 2

Factores que propician la deliberación constituyente:

Una propuesta de modelo

Roberto Gargarella se pregunta: ¿Cómo deberíamos organizar los sistemas políticos a fin de lograr decisiones imparciales?¹⁸⁶ En la literatura sobre democracia deliberativa se ha descuidado la cuestión de definir los arreglos institucionales específicos para instrumentarla. Tan es así, que sus detractores más incisivos la señalan como una teoría en busca de su práctica.¹⁸⁷ Uno de los mayores desafíos actuales es cómo acercar la deliberación a sociedades caracterizadas por profundos desacuerdos, por problemas sociales de enorme complejidad y por instrumentos inoperantes en las instituciones existentes. Aún no está del todo claro cuáles son las condiciones y procedimientos ideales para que las instituciones democráticas asuman un perfil más deliberativo.¹⁸⁸

Para los autoritarismos estas preocupaciones son irrelevantes, dado que sus constituciones son producto de la imposición, cuando no son escritas por militares. En cambio, una pregunta que las democracias no pueden dejar de hacerse es: ¿qué arreglos institucionales pueden alentar un debate público robusto e incluyente en un momento constituyente? Responder esta interrogante es ineludible porque, como se ha mencionado reiteradamente, el diseño para procesar una Constitución no es meramente un formalismo: tendrá un impacto mayúsculo en el resultado, es decir, en el texto constitucional aprobado y en el grado de adhesión social que logre acumular. Más aún, solo un proceso participativo incubará en la ciudadanía las habilidades prácticas y los valores democráticos requeridos para la sostenibilidad del nuevo orden.¹⁸⁹

Dado que idealmente una Asamblea Constituyente debería darse a la tarea de escuchar todas las voces como una condición previa a la adopción de una decisión apegada al

¹⁸⁶ Gargarella (2001), *“Representación plena...”*, cit., p. 323

¹⁸⁷ Negri (2015), *op. cit.*, p. 388

¹⁸⁸ Bohman (2016), *op. cit.*, pp. 107-108

¹⁸⁹ Ghai (2012), *“The Role of Constituent Assemblies...”*, cit., pp. 1 y 36; y Ríos (2015), *op. cit.*, p. 11

interés público, la democracia deliberativa se ajusta a muchas de nuestras intuiciones más arraigadas acerca de cómo debería ser su funcionamiento.¹⁹⁰ Sin embargo, no es el mecanismo que se emplea con mayor frecuencia para elaborar una Constitución. Por lo tanto, los deliberativistas tienen todavía largas sendas teóricas y prácticas por recorrer. Necesitamos más conocimiento sobre los contextos en los cuales las constituciones se procesan, incluyendo las condiciones que favorecen o limitan el acceso de la sociedad a la deliberación.¹⁹¹ También es necesario subsanar lo que Bohman describe como una sorprendente falta de estudios de caso empíricos sobre deliberación democrática en el nivel y la escala apropiados: “Los estudios que detallan el curso empírico de los procesos deliberativos en escenarios históricos particulares, son también útiles normativamente para diagnosticar las condiciones propicias para la deliberación exitosa”.¹⁹² Pero para no naufragar en el mar de las realidades abigarradas, y saber rumbo a qué coordenadas dirigirse, es necesario contar con una carta de navegación.

Con la intención de que el estudio de caso no derive en el mero recuento descriptivo y anecdótico de un acontecimiento, y que en vez de ello privilegie un análisis comprensivo y estructurado en función de categorías y variables significativas, a continuación se desarrolla el *Modelo de Factores que Propician la Deliberación Constituyente*. Son dos sus objetivos: uno, servir como marco para aproximarse a procesos institucionalizados de elaboración constitucional, poniendo énfasis, como su nombre lo indica, en los factores que propician o inhiben que sea a través de la deliberación democrática como una Asamblea adopte sus decisiones. Su segundo objetivo es generar conocimiento aplicado para que futuros convocantes de procesos constituyentes con vocación democrática puedan tomar decisiones a partir de debates teóricos y evidencia empírica. Una suerte de guía para no repetir los errores y reforzar los aciertos de experiencias que les antecedieron.

Para el cumplimiento de ambos objetivos, el modelo agrupa en tres grandes categorías –diseños institucionales, integración y contexto– una multiplicidad de variables que,

¹⁹⁰ Gargarella, “La democracia deliberativa en...”, *cit.*, p. 1

¹⁹¹ Eisenstadt (2017), *Constituents before Assembly...*, *cit.*, p. 24

¹⁹² Bohman (2016), *op. cit.*, p. 133

cuando interactúan entre sí, tienen el potencial de propiciar la deliberación constituyente. Para facilitar la comprensión, a lo largo del capítulo tales variables serán contrastadas con sus antítesis: los arreglos, dinámicas políticas e influencias sociales que desalientan la deliberación.

Antes de pasar a la exposición del modelo es indispensable plantear algunas consideraciones metodológicas y advertencias sobre sus alcances. En principio, para alcanzar una definición sobre lo que es un modelo es conveniente recurrir a David Held, quien en su estudio sobre modelos de democracia los define como redes complejas que incorporan tanto generalizaciones y conceptos descriptivos-explicativos, como elementos normativos. Tal conjugación implica que los modelos están conformados por igual por elementos del ser y del deber ser. Se ubican en un punto intermedio entre el plano abstracto y el empírico. Aquí se retoma tal definición, en el entendido que de poco o nada sirve plantear un modelo deliberativo que opere en condiciones inalcanzables bajo reglas abstractas, pero tampoco uno que sucumba ante el peso de las dinámicas políticas y no sea capaz de establecer orientaciones mínimas. Sería ingenuo suponer que es posible construir un proceso constituyente prístino, alejado por completo de los intereses partidistas, las pasiones pasajeras y los cálculos cortoplacistas. Por tanto, el modelo servirá para contar con una mejor comprensión de las posibilidades y significados de la deliberación dentro de las condiciones no ideales del mundo real.¹⁹³

Es justamente a la luz de las condiciones no ideales impuestas por la realidad, por lo que deben moderarse las expectativas de la deliberación constituyente posible. La conflictividad de la relación entre la dimensión normativa y la práctica se debe a que los ideales nacen de nuestra insatisfacción con la realidad y representan una reacción frente a lo que es. Pueden ser definidos como un estado de cosas deseable que por definición nunca coincide con el estado de cosas existente. El peligro es pretender aplicar de manera absoluta la dimensión normativa en el mundo real, pues los ideales llevados al extremo se tornan contraproducentes. Por tanto, habrá que conformarse con el hecho de que los ideales solo pueden ser realizables parcialmente y que es sensato

¹⁹³ Held (2006), *op. cit.*, pp. 6 y 241-242

renunciar a su plena realización.¹⁹⁴ En el mejor de los casos, el resultado se aproximará, pero no alcanzará el ideal. Habrá que estar dispuestos a aceptar que la democracia –y más aún la deliberativa– será una realización bastante imperfecta del ideal.¹⁹⁵

También es importante recordar, como ya se apuntó en el capítulo anterior dedicado a la revisión de la literatura, que los estudios centrados en diseñar marcos normativos para elaborar constituciones están siendo cuestionados por otras corrientes de estudio. Mark Tushnet manifiesta su escepticismo en torno a la utilidad de generar prescripciones sobre contenidos constitucionales o recomendar directrices para su elaboración. Lo que determina la naturaleza de una Constitución son factores políticos en el terreno que se dirimen en las dinámicas locales. Si bien este autor reconoce que los académicos pueden acumular información sobre la elaboración de constituciones y esbozar inferencias sobre sus dinámicas, considera que predicar buenas prácticas es, por decir lo menos, riesgoso, sobre todo en contextos de elevada crispación. En vez de elaborar diseños de elaboración de constituciones, invita a sus colegas investigadores a enfocarse en observar lo que pasa cuando las constituciones son diseñadas e implementadas e intentar explicar las causas.¹⁹⁶

Si diéramos por infalibles críticas de esta índole, la política invariablemente terminaría imponiéndose al diseño normativo. Entonces el deber ser ya no tendría nada que aportarle al ser. Ante el peso abrumador de las dinámicas de poder, la Ciencia Política no tendría mucho que decir *a priori*, sino tan solo *a posteriori*, en la revisión de lo acontecido. Sería un error desestimar las advertencias de Tushnet. No cabe duda que las dinámicas de la *realpolitik* acotan –y en ocasiones dramáticamente– el poder de incidencia de los diseños normativos. Evidentemente es más fácil identificar lecciones y prescribirlas que aplicarlas. Dicho de otro modo, es más sencillo esbozar las características ideales de una Asamblea Constituyente que llevarlas a la práctica. Además, el pasado nos ha enseñado que la elección de procedimientos de elaboración

¹⁹⁴ Sartori (1995), *Teoría de la democracia*, cit., pp. 95-97 y 157

¹⁹⁵ *ibidem*, p. 98; y Jon Elster (2001), “*Ideal and Reality in Constitution-Making*”, ponencia preparada para la conferencia Democratic Transition and Consolidation, FRIDE/Gorbachev Foundation of North America, Madrid, octubre, p. 2

¹⁹⁶ Tushnet (2008), *op. cit.*, pp. 1474 y 1495

constitucional está condicionada por características específicas de cada caso, tales como la historia, las dinámicas políticas, étnicas, religiosas, el nivel de desarrollo, entre otros.¹⁹⁷ Encima, lo que ha funcionado en un lado, puede traer consecuencias desastrosas en otro.

Si bien hay que tomar en serio tales restricciones, de ninguna manera suponen negar que sí existe un campo para generar recomendaciones en torno al procedimiento que futuros reformistas deben tener en mente. Los politólogos tenemos la capacidad de sopesar los pros y los contras, en diferentes contextos, de adoptar una regla sobre otra para procesar una Constitución. Por ejemplo, podemos explicar las ventajas de seleccionar un sistema de elección proporcional sobre uno mayoritario, los efectos de un método de elección considerando las distribuciones de preferencias partidarias o de división étnica de una comunidad. Podemos señalar los puntos a favor y en contra de que las discusiones constituyentes sean abiertas o cerradas o las implicaciones de someter el texto aprobado a referéndum.¹⁹⁸

Otra crítica a la que este estudio puede anticiparse provendrá precisamente de las antinomias del realismo político. Desde una visión purista de la democracia deliberativa, la representación legislativa sería incapaz de generar decisiones públicas imparciales, habida cuenta que no todos los potencialmente afectados tendrían la posibilidad de manifestarse sin mediación alguna.¹⁹⁹ En las sociedades contemporáneas cohabitan una infinidad de intereses pertinentes formulados por grupos y subgrupos sociales tan diversos y poco uniformes, que sería difícil, posible, concebir algún dispositivo institucional que pudiera asegurar la representación plena de todos durante un proceso constituyente.²⁰⁰

Tales insuficiencias representativas y dilemas en la *praxis* deliberativa no tienen por qué representar un impedimento para diseñar marcos institucionales de utilidad que propicien dinámicas deliberativas tanto al interior de las asambleas representativas

¹⁹⁷ Bannon (2007), *op. cit.*, p. 1858

¹⁹⁸ Widner (2008), *op. cit.*, p. 1536

¹⁹⁹ Negri (2015), *op. cit.*, p. 408

²⁰⁰ Gargarella (2001), "*Representación plena...*", *cit.*, p. 335

como en su vinculación con la sociedad. Para Gargarella, las dificultades que entrañan características de las sociedades actuales, tales como la masificación y la heterogeneidad, no deben oscurecer la importancia de hacer viable la deliberación constituyente. Más aun cuando la alternativa sería un modelo elitista basado en la idea de que ciertas personas pueden reconocer y entender adecuadamente, a través de su reflexión monológica, los puntos de vista de los ausentes.²⁰¹

Otra advertencia a considerar es que las pretensiones de este modelo deliberativo no son predictivas. En el campo de las ciencias sociales el margen de posibilidades se reduce a enunciar generalizaciones dotadas de poder explicativo que descubren regularidades.²⁰² Por si fuera poco, estudiar procesos constituyentes entraña dificultades particulares, pues son todo menos fenómenos monolíticos que se pueden encapsular en etapas claramente delimitadas. Aunque para propósitos analíticos es conveniente disgregarlos en fases tales como la negociación de las reglas básicas, el desarrollo de documentos provisionales o de principios inmutables; la preparación del borrador que se someterá a discusión; la votación y adopción de un proyecto de Constitución definitivo; y, finalmente, su ratificación y entrada en vigor, en el plano empírico no se desenvuelven de manera esquemática y con tan parsimoniosa secuencia.²⁰³ Contrariamente, tratándose de hechos políticos extraordinarios con fuertes repercusiones en el futuro, su desarrollo suele ser complejo y caótico. En esta constelación enmarañada en la que los propósitos más loables se entremezclan con las actitudes más mezquinas, los diseños institucionales son meramente un factor más.

Es por ello que con frecuencia la realidad se escapará de los marcos del modelo y desbordará las previsiones deseadas.²⁰⁴ Esto conlleva a dificultades para inferir causalidades. Como apunta Jennifer Widner, es a lo sumo complicado demostrar empíricamente que podamos imputar al diseño institucional A, el resultado constitucional B. En vista de estas consideraciones, el modelo que a continuación se presenta tendrá que moderar sus alcances y conformarse con algo que no es poca cosa:

²⁰¹ *ibidem*, p. 338

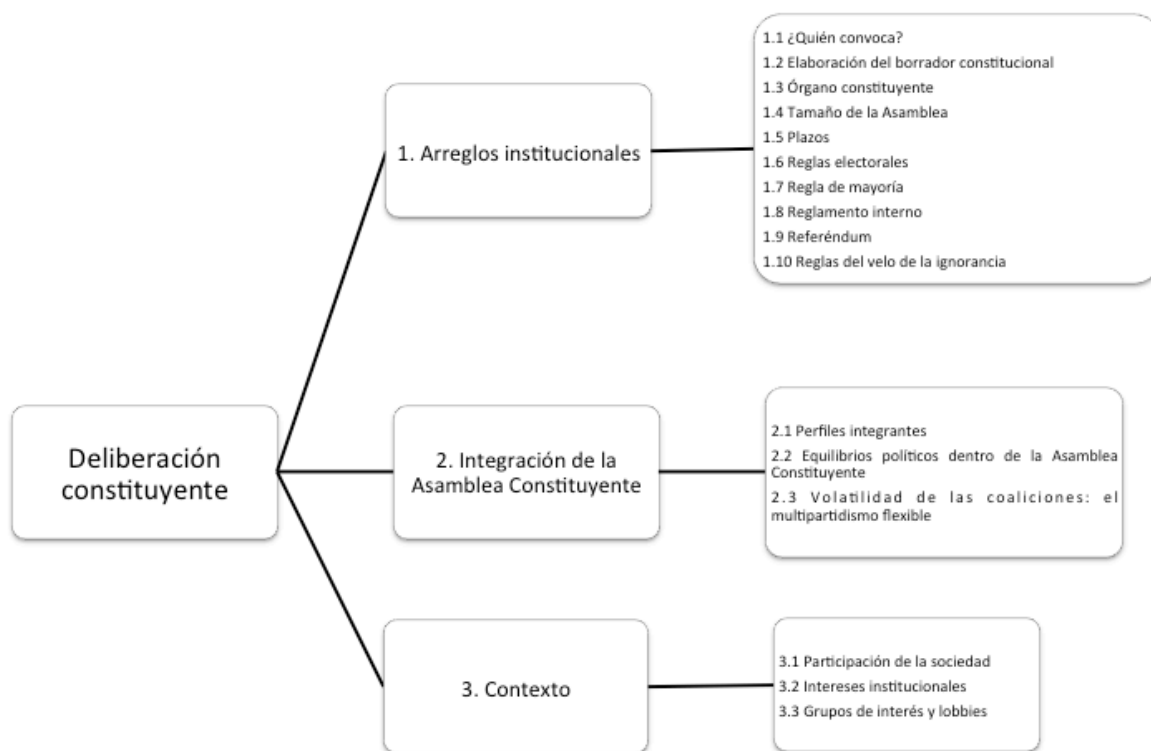
²⁰² Sartori (2016), *Ingeniería constitucional...*, cit., p. 60

²⁰³ Widner (2008), *op. cit.*, p. 1522

²⁰⁴ Pisarello (2014), *op. cit.*, p. 12

sistematizar diseños institucionales y contextos políticos y sociales que, si interactúan adecuadamente, tienen el potencial de propiciar la deliberación constituyente.²⁰⁵

Figura 2.1 Modelo de factores que propician la deliberación constituyente



2.1 Arreglos institucionales

La experiencia comparada ha evidenciado que en la elaboración de una nueva Constitución las reglas y los arreglos institucionales, lejos de ser irrelevantes, pueden determinar qué tan participativo y democrático es el proceso. Existen varias alternativas para abordarlos. Una posibilidad la ofrece William Partlett, quien

²⁰⁵ Widner afirma que buenas prácticas es solo otra manera de nombrar a las explicaciones causales. Solemos recomendar una práctica porque su adopción tendría mayor propensión a generar un resultado deseable, ya sea la disminución de la violencia, un mayor nivel de involucramiento ciudadano, un sentido de inclusión, el fortalecimiento de los marcos de protección de derechos, la profundización democrática, entre otros. Widner (2008), *op. cit.*, p. 1526

desagrega las reglas de elaboración constitucional en tres categorías: a) Las reglas de elección (RE), las cuales tienen que ver sobre todo con los mecanismos para que los votantes elijan a las y los asambleístas constituyentes; b) las reglas de tomas de decisiones (RTD), que regulan las dinámicas internas y establecen los umbrales de mayoría requeridos para aprobar de manera parcial o en su totalidad el nuevo documento legal y; c) las reglas de interacción (RI), las cuales norman la relación entre las distintas instituciones que participan de alguna u otra manera en el proceso de elaboración constitucional.²⁰⁶ De tal modo, las variables a desarrollarse en el presente apartado se agrupan de la siguiente manera:

Tabla 2.1 Categorización de reglas de elaboración constitucional

a) Reglas de elección	b) Reglas de toma de decisiones	c) Reglas de interacción
Mecanismo de elección (sistema electoral)	Reglamento interno	¿Quién convoca?
Tamaño de la Asamblea	Plazos	Elaboración del borrador constitucional
Acción afirmativa/escaños reservados	Publicidad/secrecía de los debates	Órgano Constituyente (restricciones, facultades)
	Referéndum de ratificación	
	Reglas del velo (fecha de entrada en vigor, inelegibilidad)	

No obstante, considero que la forma óptima para analizar las reglas y arreglos institucionales es encasillándolos en etapas que se suceden cronológicamente. Desde luego, hay que advertir que en la práctica estos arreglos institucionales no se suceden esquemática y ordenadamente. La elaboración de una Constitución no es un proceso lineal y acumulativo; puede presentar parálisis y regresiones. Por momentos sus reglas

²⁰⁶ Partlett (2016), *op. cit.*, p. 2

pueden entremezclarse en una misma fase. Pero el criterio cronológico aporta coherencia analítica, lo cual facilita la aprehensión del fenómeno.

2.1.1 ¿Quién convoca?

Toda vez que se optó la sucesión cronológica como el criterio ordenador, comencemos con la pregunta clave: ¿quién convoca? Analizar el origen o formación de una Asamblea Constituyente arroja luces sobre su naturaleza. Si la Asamblea se ha conformado a través de un procedimiento previamente establecido en el ordenamiento jurídico vigente, estamos ante una Asamblea Constituyente derivada. En contraste, si esta nace sin estar prevista en el marco legal, y es consecuencia de una crisis de la institucionalidad existente, se puede hablar de una asamblea constituyente originaria.²⁰⁷

En cualquiera de las dos circunstancias, es raro que las asambleas constituyentes se creen a sí mismas. Como ya quedó constatado, lo que caracteriza a los procesos constituyentes institucionalizados es que su órgano legislativo extraordinario se deriva del ordenamiento jurídico vigente, y suele ser instaurado desde las instituciones por las élites políticas. Sin embargo, estos no son los únicos casos en que su creador es un agente externo. Incluso en contextos revolucionarios como el de Estados Unidos en 1787, el creador fue el Congreso Continental. Algo similar sucedió en 1789 en Francia, cuya Asamblea fue convocada por un rey que a la postre fue guillotinado por las propias fuerzas sociales que desató. La Alemania de la posguerra es otro ejemplo de creación de una Asamblea por un agente, este sí, marcadamente externo: las potencias en ocupación.²⁰⁸

En los procesos constituyentes institucionalizados –que son los que aquí interesan–, el marco deliberativo de una Asamblea Constituyente se acota significativamente, dado que realiza sus trabajos bajo un orden instituido que, paradójicamente, está en vías de extinción, o cuando menos de ser modificado sustantivamente. Con frecuencia, estos poderes establecidos determinan reglas de integración, plazos e incluso

²⁰⁷ Ríos (2015), *op. cit.*, p. 41

²⁰⁸ Elster (1995) “*Forces and Mechanisms...*”, *cit.*, p. 373

procedimientos de la Asamblea, con lo cual su margen de maniobra queda restringido desde su nacimiento.

Cuando hablamos de asambleas constituyentes, por regla general el creador pretenderá controlar a su creatura. No obstante, también por regla general la creatura tenderá a emanciparse de su creador (no hay constatación más dramática que la cabeza rodante del rey de Francia). La victoria sobre la autoridad convocante no debería sorprendernos, ya que por definición, el viejo régimen es parte del problema que una Asamblea Constituyente está llamada a resolver.²⁰⁹ Si el régimen es la encarnación del problema, ¿por qué una Asamblea tendría que acatar sus instrucciones?

2.1.2 Elaboración del borrador constitucional

Un desafío para la deliberación constituyente que los diseñadores de tales procesos tienen que resolver desde un inicio es: ¿quién elabora el borrador constitucional? En la respuesta que se dé a esta pregunta se juega en buena medida la posibilidad de que la deliberación constituyente emerja. Valga recordar que algunos académicos afirman que si hay un momento en que los ciudadanos comunes pueden influir en los resultados del proceso constituyente, es precisamente en esta etapa. Para LeVan, Eisenstadt y Maboudi no solamente es idónea para promover la deliberación entre una gama diversa de grupos sociales, sino para que su involucramiento contribuya a la democratización de la sociedad. Su hipótesis es que la deliberación ciudadana durante la redacción del borrador constitucional tiene efectos más positivos en la democratización que otras modalidades de participación que pueden darse durante otras etapas, tales como los debates dentro de la Asamblea y el referéndum de ratificación. Pese a que esto ya está documentado, son múltiples los casos de elaboración del borrador constitucional en los que el público es excluido, con lo cual se deja pasar una oportunidad irrepetible.²¹⁰

La función de elaborar el *draft* constitucional puede recaer en la propia Asamblea Constituyente, pero también es común que sea facultad exclusiva del Poder Ejecutivo, o bien, de una comisión independiente conformada por expertos y/o personalidades

²⁰⁹ *ibidem*, p. 376

²¹⁰ Ginsburg, (2009), *op. cit.*, p. 208; y Eisenstadt (2017), *Constituents before Assembly...*, *cit.*, p. 22

representativas. En casos de resolución de conflictos, no es extraño que la redacción esté a cargo de una comisión internacional, pero de entrada esta opción aquí se descarta, ya que se ubica en las antípodas de la deliberación democrática. Las alternativas más convenientes para deliberar la nueva Constitución son las comisiones independientes, o bien, que los propios diputados constituyentes funjan como redactores del borrador. Ambas opciones tienen sus pros y sus contras, como se verá a continuación.

Que dicha función recaiga ya sea en el Ejecutivo (que a su vez designa una comisión redactora), o bien en una comisión independiente, tiene el inconveniente de restringir desde afuera los márgenes deliberativos de un órgano democráticamente conformado. Al implantar desde un inicio las coordenadas de discusión, dichas comisiones condicionan el rumbo de los trabajos de la Asamblea. Por más que a la postre se someta a su consideración e incluso tenga la potestad de modificarlo por completo, el borrador constitucional genera cierto grado de inercia en las subsecuentes etapas del proceso.

La ventaja de delegar la redacción del documento preliminar a una comisión ajena a la Asamblea es que esta se encuentra desvinculada de la disputa electoral, gracias a lo cual sus integrantes pueden tomar distancia de los intereses partidistas para prestar mayor atención a las aportaciones de expertos y activistas en cada tema que se aborde. Este aislamiento respecto a los intereses particulares o coyunturales ubica a las comisiones redactoras en un lugar más favorable para promover la participación ciudadana y formular propuestas integrales mirando por el interés público. Pero para que ello suceda, durante la gestación del borrador los redactores deberán desarrollar actividades deliberativas con la ciudadanía, tales como consultas sectoriales y espacios de generación de propuestas. Si dichas comisiones promueven la deliberación pública y a su vez se muestran sensibles ante las expectativas y el estado de ánimo social, el borrador que sometan a consideración de la Asamblea Constituyente puede facilitar la construcción de consensos.

El caso emblemático de involucramiento ciudadano en la elaboración del *draft* es Islandia. Tras el colapso del sistema bancario en el año de 2008, se formó una comisión constitucional conformada por siete miembros, quienes convocaron a un Foro Nacional

para discutir la necesidad de una nueva Constitución y los contenidos que deberían ser prioritarios en su formulación. Dicho foro se celebró en noviembre de 2010 con la participación de 950 ciudadanos (0.3% de la población total) que fueron elegidos por sorteo bajo criterios que permitieron la representatividad territorial y de género. No fue sino hasta que la comisión recogió los insumos del foro, que se dispuso a elaborar un borrador constitucional.

No deja de ser curioso que la elaboración del draft a cargo de un órgano distinto a la Asamblea Constituyente produce efectos paradójicos en lo que respecta a la deliberación democrática: por una parte, la acota dramáticamente al interior de la Asamblea Constituyente. Pero a la par que la inhibe en las dinámicas internas, puede alentarla hacia afuera, es decir, con la ciudadanía.

La segunda opción es que la Asamblea Constituyente detente la facultad exclusiva de redactar el draft constitucional. En tal escenario, sus trabajos comienzan como una página en blanco, sin antecedentes documentales que condicionen sus contenidos. Las y los constituyentes tendrán el reto de deliberar desde cero. La ventaja de esta alternativa es que asegura una mayor correspondencia entre la voluntad del electorado y la elaboración del borrador constitucional: quienes son electos en las boletas quedan a cargo del proceso de elaboración constitucional desde su fase inicial. Una desventaja es que se corre el riesgo de que la elaboración de un documento de tal envergadura se entremezcle con los intereses coyunturales de los partidos. Asimismo, es factible que se desaproveche el conocimiento de especialistas que integran las comisiones redactoras, así como su capacidad para construir consensos con la sociedad civil previo a la formación de la Asamblea. Sea cual sea la elección, en lid democrática es fundamental asegurarse que la Asamblea Constituyente sea la única instancia con la facultad de convertir el borrador en normatividad vigente.

2.1.3 Órgano constituyente

La historia registra diversas modalidades –unas más deliberativas que otras– para poner en marcha la elaboración de una Constitución. La especialista Marcela Ríos identifica las siguientes:

a) Las asambleas constituyentes.- Son un órgano colegiado conformado, generalmente, por ciudadanos electos por sufragio popular, cuya tarea exclusiva consiste en discutir, elaborar y aprobar un nuevo texto constitucional. Su periodo de funcionamiento es acotado, y mientras existe no ejerce funciones legislativas ordinarias, por lo que una vez que culmina su tarea constitutiva se disuelve y da paso a los poderes constituidos.

b) Un congreso o parlamento constituyente.- Al igual que las asambleas constituyentes es electo con el mandato especial de erigirse como poder constituyente originario. La diferencia es que no ejerce de manera exclusiva la función de elaborar una nueva Constitución, sino que la combina con labores legislativas ordinarias, ya sea de manera simultánea, o una vez que culmine la elaboración del texto constitucional. Una variante de esta dualidad de funciones en un mismo órgano podría ser un parlamento ya conformado y que durante el ejercicio de sus funciones, le es encomendada la función constituyente aún cuando no fue electo para tal propósito.

c) Un tercer mecanismo de elaboración constitucional son las comisiones de expertos o personas consideradas como notables. Se diferencia de la Asamblea Constituyente en que su conformación no se deriva de una elección popular, sino de una designación que suele estar a cargo del Poder Ejecutivo. Una vez que elabora el texto, este suele ser ratificado por la misma autoridad que le encomendó los trabajos, por el Poder Legislativo, por referéndum ciudadano, o bien, por una combinación de algunos de estos. Otros mecanismos identificados son los tratados internacionales, los cuales por lo general tienen lugar en la finalización de conflictos armados.²¹¹

Entre estos diseños institucionales las asambleas constituyentes son la opción más indicada para inducir la deliberación democrática. Esto se debe a que durante el momento constituyente es crucial reducir el alcance de los poderes constituidos, dado que por definición, el *establishment* es parte de los problemas que una Asamblea Constituyente está llamada a resolver.²¹² Asignar una función constituyente a un órgano constituido equivaldría a pedirle que actúe como juez de su propio litigio. Las

²¹¹ Ríos (2015), *op. cit.*, pp. 11-14

²¹² Elster (1995) "*Forces and Mechanisms...*", *cit.*, p. 375

constituciones por el contrario deben ser elaboradas por asambleas convocadas específicamente para ese fin y no por cuerpos que también funcionen como legislativos ordinarios, ya que podrían estar tentados a legislar a su favor, asumiendo preponderancia en la división de poderes sobre el Ejecutivo y el Judicial.²¹³

Además, encomendar la tarea constituyente a un legislativo ordinario, enredaría los intereses legislativos coyunturales con los de una Constitución que pretende establecer principios que trasciendan a lo largo del tiempo. Esto podría complicarse si la discusión de los artículos constitucionales se entremezclan con la rebatinga de las negociaciones del día a día, en las cuales los intereses sectoriales suelen predominar.²¹⁴ Tampoco debería otorgarse a las legislaturas un lugar central en el proceso de ratificación, pues eso representa un poder de veto para salvaguardar sus intereses, lo cual condiciona qué sí y qué no pueden deliberar los constituyentes.²¹⁵

Los contratiempos de otorgar facultades constituyentes a asambleas ordinarias se agravan en los casos en que no fueron electas para tales fines. En tales escenarios, la legitimidad de una Asamblea ordinaria para emprender una tarea de tal envergadura quedaría en entredicho, pues la ciudadanía al momento en que acudió a las urnas no tenía conocimiento sobre las funciones extraordinarias para las que estaba eligiendo a sus representantes.

En comparación a las deficiencias que las instituciones ordinarias presentan para procesar deliberativamente una nueva Constitución, las asambleas constituyentes pueden presumir múltiples ventajas. Permiten que por un momento políticos y ciudadanía se salgan de la caja y de los paisajes jurídicos a los que están habituados, para concentrarse en imaginar nuevas normas de convivencia, en un ambiente libre del ruido y de las distracciones coyunturales.

²¹³ *ibidem*, p. 380; y Elster (1993), “*Constitution-Making in Eastern Europe...*”, *cit.*, p. 182

²¹⁴ Ignacio Marván (2016), “*Reflexiones y propuestas para la realización del Constituyente de la Ciudad de México*”, en Comisión del Distrito Federal del Senado de la República, *Hacia una Constitución para la Ciudad de México*, p. 64

²¹⁵ *ibidem*, p. 182

La naturaleza efímera de las asambleas constituyentes y la tarea exclusiva para la que son concebidas – instituir un nuevo orden constitucional del cual no formarán parte– representa otra ventaja para la deliberación constituyente. Los intercambios de componendas del tipo *hoy por ti mañana por mí* no serán tan comunes por la sencilla razón de que el día de mañana la Asamblea se disolverá y dejará de existir para siempre. Además, se esperaría que por la envergadura de su tarea, una Asamblea Constituyente cuente con mayor escrutinio público que un órgano legislativo ordinario, lo cual obliga a los tomadores de decisión a formular argumentos concordantes con el interés público.

Es por estas razones que las asambleas constituyentes son la alternativa más proclive a producir un documento que refleje el predominio de la razón pública sobre los intereses particulares.²¹⁶ Por lo demás, los estudios comparados muestran que a medida que se consolidan los regímenes democráticos, aumenta la probabilidad de que el cambio constitucional se produzca a través de asambleas constituyentes. En contraparte, a medida que aumentan las restricciones democráticas, aumenta la probabilidad de que el proceso constituyente se encomiende exclusivamente a una comisión de expertos.²¹⁷

En suma, lo más conveniente para la deliberación constituyente es que durante un breve y extraordinario intervalo, una comunidad política tenga dos conjuntos de élites políticas: uno para elaborar una constitución y otro para gobernar.

2.1.4 Tamaño de la asamblea

Para que la deliberación sea posible, la Asamblea Constituyente debe ser de tales dimensiones que todos los participantes tengan las mismas posibilidades de participar y la discusión no sea acaparada por un pequeño número de oradores. Como escribió Sartori, tomarse en serio la participación es reconocer que solo dentro del ámbito de grupos reducidos es posible que sea auténtica, real y plena de significado. Pues a

²¹⁶ Partlett (2016), *op. cit.*, pp. 9-10

²¹⁷ Ríos (2015), *op. cit.*, p. 20

medida que aumenta el tamaño del grupo, la prorrata, es decir, la porción, el peso y la importancia de cada participante, disminuye proporcionalmente.²¹⁸

Asambleas grandes pueden asegurar una mayor representatividad, pero han demostrado dificultades significativas para construir consensos a través de procesos deliberativos. Lo usual en tales dimensiones es que los oradores traten de persuadir al auditorio más que persuadirse entre sí. Además, el número de participantes puede condicionar la calidad del producto final. Entre tantas manos redactoras, armonizar los artículos y dotar de coherencia interna al documento final son desafíos difíciles de sortear. En 2005 la Asamblea Constituyente de Kenia estaba conformada por 600 diputados, lo cual no solo ocasionó complicaciones logísticas, sino también implicó inmensas dificultades para negociar el acomodo de intereses contrapuestos y muy frecuentemente ajenos al interés público.²¹⁹

Bannon recomienda reducir el tamaño del órgano deliberativo para abrir la posibilidad de poner más énfasis en las consultas públicas.²²⁰ Las asambleas pequeñas pueden sacrificar hasta cierto punto la representatividad, pero en compensación, promueven la rendición de cuentas. Si en asambleas grandes los responsables de la toma de decisiones se difuminan en una muchedumbre, en asambleas pequeñas la responsabilidad se concentra en figuras públicas claramente identificables. Las asambleas compactas también contribuyen a evitar duplicidades, traslapes, redundancias y contradicciones.²²¹ En los debates públicos, propician la inversión de los objetivos: si en asambleas grandes los oradores hablan con grandilocuencia e intransigencia para obtener el aplauso de las gradas, en estas el incentivo es persuadir a la contraparte, condición indispensable para la deliberación.²²²

Estudios comparados de asambleas constituyentes muestran que, salvo casos excepcionales, estas no se caracterizan por ser especialmente numerosas:

²¹⁸ Sartori (1995), *Teoría de la democracia*, cit., pp. 153-154

²¹⁹ Bannon (2007), *op. cit.*, p. 1855

²²⁰ Ginsburg, (2009), *op. cit.*, p. 210

²²¹ Bannon (2007), *op. cit.*, pp. 1855 y 1869

²²² Elster (2001), *"Introducción"*, cit., p. 14

Tabla 2.2 Tamaño de la Asamblea en relación con el número de habitantes

Caso y año	Número de asambleístas	Población total	Habitantes por cada representante
Colombia, 1991	74	33,957,286	458,882
Venezuela, 1999	131	23,945,002	182,786
Ecuador, 2008	130	14,512,402	111,633
Bolivia, 2009	255	9,993,406	39,190
Promedio casos mundiales incluidos en el estudio del PNUD	195		250,000
Ciudad de México, 2016	100	8,851,080	88,511

Fuente: Elaboración propia con datos de PNUD (2015) e INEGI (2010)

Como se observa en el cuadro anterior, la proporción de habitantes por cada representante popular no se ha estandarizado a nivel internacional, sino que varía elevadamente en cada caso. Esto abre un debate sobre qué criterios tendrían que adoptarse como buena práctica.

2.1.5 Plazos

Por lo general, las asambleas constituyentes se hayan sometidas a fuertes restricciones de tiempo.²²³ El establecimiento de plazos fatales obliga a los constituyentes a fijar prioridades y diferenciar lo crucial de lo secundario, de modo que no se estanquen hasta la eternidad en discusiones sobre cuestiones irrelevantes, ni tengan los incentivos para recurrir a tácticas dilatorias. Gracias a esta sencilla medida, los participantes están obligados a actuar en arreglo a un imperativo de eficiencia, lo cual puede ayudar a que la deliberación se centre en lo sustantivo. Se genera un contexto de trabajo bajo presión, lo cual resulta positivo para el cumplimiento de la tarea que tienen encomendada.

Instalar una Asamblea, poner en marcha todos los pormenores de su administración interna y sobre todo “*deliberar las reglas de la deliberación*”, es decir, el reglamento interno, son acuerdos que suelen cocinarse a fuego lento y que a veces en el diseño del proceso no son previstos. Por ejemplo, la Asamblea Constituyente mexicana de 1917 trabajó a marchas forzadas. La calificación del grueso de las credenciales para la instalación del Congreso se llevó a cabo del 21 al 30 de noviembre de 1916. No fue sino hasta el primero de diciembre que Venustiano Carranza inauguró formalmente sus trabajos, presentando un proyecto de Constitución conformado por 132 artículos, más transitorios. Tal borrador fue discutido y aprobados sus artículos uno por uno entre el 11 de diciembre de 1916 y la madrugada del 31 de enero de 1917. En 71 días el Congreso celebró 78 sesiones públicas. De éstas, 11 fueron sesiones preparatorias y de calificaciones de las credenciales, y 67 de discusión y votación de dictámenes.²²⁴ Un caso extremo para ilustrar la necesidad de prever estos aspectos es el proceso constituyente de Sudáfrica de los años noventa. Más tiempo y energía se invirtió en negociar los términos y reglas para arribar a una nueva Constitución, que en la discusión de sus contenidos.²²⁵

No hay una regla general en cuanto a la duración de vida de una Asamblea Constituyente. La única certeza que se tiene es que será efímera. De hecho, en el análisis comparado los plazos son a lo sumo disímiles:

²²³ *ibídem*, p. 23

²²⁴ Ignacio Marván (2017), *Cómo hicieron la Constitución de 1917*, México, FCE, SC y CIDE, p. 111

²²⁵ Eisenstadt (2017), *Constituents before Assembly...*, *cit.*, p. 139

Tabla 2.3 Duración de vida de diversas Asambleas Constituyentes

Caso/Año	Duración
India (1950)	3 años
Venezuela (1999)	4-6 meses
Ecuador (2008)	6-8 meses
Bolivia (2009)	1 año
Promedio casos estudio PNUD	13.8 meses
Ciudad de México (2016)	4 meses y medio

Fuente: elaboración propia con datos de PNUD (2015)²²⁶

Lo que tiene que ponerse sobre la balanza es, por un lado, que asambleas constituyentes con plazos extensos pueden diluir el ambiente político propicio para el cambio. La ventana de oportunidad se cierra cuando los intereses creados logran capturar las dinámicas internas de la Asamblea y los ciudadanos pierden interés en el proceso. Pero tampoco hay que irse al otro extremo. Como Yash Ghai advierte, plazos excesivamente cortos pueden mermar la participación pública y alientan la perpetración de albazos legislativos.²²⁷

Igualmente importante es tener claro que la posición de políticos y partidos a favor de los cambios constitucionales puede modificarse dramáticamente cuando se desplazan de la oposición al gobierno y viceversa. Debido a la volatilidad en las preferencias, lo más aconsejable es que la Constitución se adopte después de la celebración de elecciones y no se discuta en la antesala o peor aún durante un proceso electoral²²⁸

2.1.6 Reglas electorales

²²⁶ Ríos (2015), *op. cit.*, pp. 53 y 59

²²⁷ Ghai (2012), *"The Role of Constituent Assemblies..."*, *cit.*, p. 17

²²⁸ Bannon (2007), *"Designing a Constitution-Drafting Process..."*, *cit.*, p. 1852

Para que se despliegue una auténtica deliberación constituyente, la cuestión de la inclusión es crucial, esto es, que el mayor número posible de posturas y sectores de la sociedad estén representados.²²⁹ Por tal motivo, la posibilidad de que una Asamblea Constituyente sea deliberativa en buena medida se juega incluso antes de que se conforme: en el modo en que se eligen sus integrantes. Es entonces que surgen interrogantes tales como: ¿qué personas tienen el derecho o la legitimidad para elaborar una Constitución? ¿Bajo qué reglas se deben seleccionar?

La gama de posibilidades que han desfilado a lo largo de la historia van del autoritarismo a la democracia. Ha habido casos en los que al margen de la elección democrática, poderes constituidos se reservan un porcentaje de escaños para enviar a sus “embajadores” a la Asamblea, con lo cual buscan garantizar que sus intereses se prioricen en el nuevo orden. En 1914, el gobierno chino llegó al extremo de reservar todos los escaños para sus designados. En otros casos se ha resuelto esta disyuntiva mediante la elección indirecta. El proceso keniano de inicios del Siglo XXI planteó una fórmula de integración híbrida, gracias a la cual una tercera parte de los constituyentes fueron electos no por criterios territoriales o mayoritarios, sino a propuesta de sectores sociales (ONGs, sindicatos, etc.).²³⁰ Si bien esta alternativa parece atractiva, conlleva riesgos tales como que el acceso a estos escaños sea monopolizado por las organizaciones que simpatizan con el oficialismo.

En las democracias contemporáneas, el arreglo más recurrente son las elecciones directas. En un proceso constituyente la selección del sistema electoral para integrar la Asamblea es una cuestión fundamental para evitar que el proceso sea capturado por un grupo desde el inicio.²³¹ Las reglas electorales mediante las cuales los constituyentes serán electos no son meros tecnicismos neutrales. Surtirán efectos diferenciados en la integración de la Asamblea Constituyente, arrojando ganadores y perdedores.

Revisitar los debates clásicos de la Ciencia Política sobre los sistemas electorales a la luz de los desafíos constituyentes resulta provechoso. Los sistemas electorales tienen

²²⁹ Ghai (2012), *“The Role of Constituent Assemblies...”*, cit., p. 21

²³⁰ Ghai (2012), *“The Role of Constituent Assemblies...”*, cit., p. 9

²³¹ Bannon (2007), *op. cit.*, p. 1868

la función de determinar el modo en que los votos se transforman en escaños. A grandes rasgos, existen dos tipos, de los cuales a su vez se derivan mixturas y subtipos: el mayoritario y el de representación proporcional. Su diferencia elemental es que el primero arroja ganadores y perdedores absolutos. En vez de reflejar fidedignamente la distribución de las votaciones, el principio de mayoría tiende a sobre y sub representar a las fuerzas políticas en el parlamento. En cambio, en el segundo sistema el triunfo es compartido, de modo que el órgano de representación se integrará reflejando en los escaños las proporciones de la distribución de los votos.

Otra diferencia es que en el primer sistema, también conocido como “el primero que cruza la meta”, los partidos postulan candidaturas individuales, mientras que comúnmente los sistemas proporcionales proponen listas de partido. En la primera opción las características personales del candidato tienen mayor importancia al momento en que el elector define su voto, mientras que en la segunda más que por personas en concreto, se vota por un partido como paquete, con todo lo que ello implica (ideología, símbolo, programa y plataforma). La inconveniencia principal de los sistemas mayoritarios es que inhiben la pluralidad y la representación de las minorías, mientras que el defecto de los sistemas proporcionales, según sus críticos, es que tienden a la fragmentación del sistema de partidos, lo cual dificulta la construcción de mayorías estables en el Legislativo.²³²

Si los sistemas proporcionales aportan mayor representatividad en la toma de decisiones públicas, los partidarios de las reglas electorales mayoritarias argumentan que estas facilitan la creación de mayorías estables, con lo cual se eleva tanto la efectividad en cada una de las etapas de la política pública, como la gobernabilidad. Sostienen que estas reglas favorecen a poderes ejecutivos con liderazgos fuertes. Además, al tender hacia la configuración de sistemas bipartidistas, facilitan al electorado premiar o castigar al partido en el poder, con lo cual el voto se convierte en un instrumento efectivo para llamar a rendir cuentas.²³³ Si bien tales virtudes podrían

²³² Sartori (2016), *Ingeniería constitucional...*, cit., pp. 31-39 y 45; y Arend Lijphart (1995), “The Advantages of PR – for Voters and Politicians”, en *The Good Society*, Vol. 5, #2, p. 20

²³³ *ibidem*, p. 20

ser ponderadas en una situación ordinaria, tratándose de la integración de una Asamblea Constituyente quedan desprovistas de valor, pues la tarea de dicho órgano no es la de gobernar un país, sino la de crear el marco que regulará a los gobiernos en el futuro.²³⁴

El factor que tiene que priorizarse para construir legitimidad en torno a la nueva Constitución es la inclusión. En este sentido, una clara desventaja de los sistemas electorales mayoritarios es que generan resultados de suma cero: quien gana se lo lleva todo, lo cual trae como consecuencias que franjas significativas del electorado no accedan a la representación. Por lo anterior, los sistemas mayoritarios no parecen ser la mejor alternativa para procesar deliberativamente una nueva Constitución.

Para alentar que perfiles representativos y plurales integren las asambleas constituyentes es preferible que la elección se realice bajo el principio de representación proporcional. La razón principal es que este principio produce un mayor grado de convergencia entre las preferencias de los votantes y la conformación de la Asamblea.²³⁵

Las múltiples ventajas de los sistemas de representación proporcional sobre los mayoritarios que se presentan en la política ordinaria, se potencian durante los comicios extraordinarios para elegir a los constituyentes. Para empezar, una Asamblea Constituyente no es un congreso de embajadores de intereses particularistas y locales. Si este órgano pretende ser deliberativo, el único interés que debe prevalecer en sus dinámicas internas es el del conjunto, por lo que quienes lo conforman no pueden ser representantes de los intereses estrechos de su distrito electoral. Entre sus

²³⁴ Elster (2001), *"Ideal and Reality..."*, cit., p. 4. Esto quiere decir que de eficiencia en la implementación de la política pública no habría que preocuparse, puesto que no se trata de una elección para renovar al Poder Ejecutivo. De la rendición de cuentas a través del uso estratégico del voto en la siguiente elección, tampoco, pues no habrá siguiente elección. Tratándose de la conformación de un órgano extraordinario, tan pronto cumpla con su mandato concreto se disolverá, por lo que el electorado no tendrá una segunda oportunidad para premiar o castigar a los asambleístas (aunque sí los resultados de su trabajo en los casos en que se convoca a un referéndum para ratificar la Constitución).

²³⁵ Ghai (2012), *"The Role of Constituent Assemblies..."*, cit., p. 21

motivaciones para tomar decisiones no deben primar aspectos localistas, sino preponderantemente el interés general.²³⁶

Asimismo, los representantes electos bajo el principio de representación proporcional tienen la ventaja de que pueden enfocar sus trabajos en una visión de conjunto en vez de tener que lidiar con los reclamos habituales de los vecinos de su circunscripción, lo cual es aún más deseable cuando lo que está en juego es un nuevo contrato social con implicaciones para toda una comunidad política.²³⁷ Es gracias a las listas de representación proporcional que las plataformas que contienden en una elección de estas características tienen la posibilidad de postular candidatos que representen sus respectivas corrientes de pensamiento y que tengan las capacidades para traducir sus postulados en artículos constitucionales. Contrariamente, los sistemas electorales mayoritarios favorecen la llegada de personajes con mayor especialización en la política territorial. Al depender del apoyo de su distrito, estos candidatos pueden perder de vista el interés global, es decir, el de la comunidad en su conjunto, y dedicarse a lo que mejor saben hacer: gestión local y manejo de clientelas.

La concentración de las bases de un partido en ciertos distritos o circunscripciones es una variable que queda desprovista de peso en una elección de representación proporcional. Si el principio de mayoría relativa incentiva a que los partidos políticos focalicen sus campañas en las demarcaciones territoriales en que tiene posibilidades de ganar, inversamente, la representación proporcional permite que los partidos políticos lleven a cabo campañas políticas en todas las áreas de un país o una entidad, sin descuidar a potenciales votantes que radican en lugares no competitivos.²³⁸ Visto del lado del elector, la representación proporcional posibilita que no desperdicie su voto apoyando a su candidato predilecto, aunque este no sea el competidor más fuerte. Es decir, un voto a favor de la primera opción del elector cuenta de la misma manera que contaría si hubiera sido emitido a favor de otra opción más competitiva.

²³⁶ Elster (2001), *“Introducción”*, cit., p. 15. Recomiendo revisar fragmento del discurso de Edmund Burke.

²³⁷ Lijphart (1995), *op. cit.*, p. 21

²³⁸ *ibidem*, p. 21

Por otra parte, la paridad de género es una condición indispensable para poner en marcha un auténtico proceso deliberativo. Las listas plurinominales son el mecanismo idóneo para asegurar que la Asamblea sea conformada de manera equitativa entre mujeres y hombres. Para que ello ocurra, tiene que estipularse que los partidos contendientes reserven cuando menos la mitad de los espacios en sus listas para las mujeres de manera intercalada, por ejemplo, las posiciones 1,3,5,7 y 9. Con el afán de garantizar la representación de distintos sectores sociales, es aconsejable que se contemple no solo la paridad de género, sino otras acciones afirmativas para jóvenes, población indígena, comunidad LGBT, entre otros.

Las candidaturas externas son otra razón de peso para optar por este principio, pues permiten la incorporación de perfiles valiosos para la deliberación constituyente que, al no dedicarse de tiempo completo a la política electoral, difícilmente podrían arribar a la asamblea a través del principio de mayoría. Se trata de figuras representativas del activismo social, de los sindicatos o de medios académicos e intelectuales que, si bien se identifican con las causas y las agendas del partido que las postulan, no arriban para representar los intereses del aparato y sus burocracias.

Las reglas de proporcionalidad también facilitan el trabajo de quienes fueron electos para integrar la Asamblea Constituyente. Las votaciones en distritos uninominales someten al asambleísta a la situación paradójica de representar simultáneamente tanto a sus simpatizantes como a quienes votaron por uno de sus adversarios. La contradicción de ser portavoz de electores disímboles hace que este imperativo teórico sea humanamente imposible de cumplir. En cambio, el principio de representación proporcional permite que el asambleísta represente exclusivamente a los electores que le dieron su respaldo.

Si bien este sistema electoral es el mecanismo más efectivo para que la voluntad del electorado se vea reflejada con precisión en la distribución de escaños entre los distintos competidores, es posible que las virtudes de la representación proporcional se perviertan si no se atienden los “demonios” que habitan en los detalles. Debe advertirse que el grado de proporcionalidad varía ampliamente en función de la fórmula matemática que se adopte, los tamaños de las circunscripciones que se

seleccionan y el tamaño de la asamblea.²³⁹ Inclusive el principio de representación proporcional podría ser contraproducente para la deliberación constituyente si los umbrales de votación para acceder a escaños se fijan en porcentajes elevados, pues esto solo favorecería a las fuerzas mayoritarias y cerraría la posibilidad de que las minorías estuvieran representadas. Por ello, tales umbrales deben fijarse en niveles bajos o, mejor aún, no considerarse.²⁴⁰

Asimismo, es indispensable que se contemplen mecanismos de democracia interna en los partidos. Plurinominales sin democracia interna solo acrecientan el control de las burocracias partidistas. No debería sorprendernos que esta sea la razón por la cual en nuestros días la representación proporcional tenga tan mala reputación en la opinión pública. Más aún, para que el proceso constituyente no sea monopolizado por los partidos políticos que reproducen el orden constituido, es conveniente que ciudadanos sin partido tengan el derecho de conformar listas para competir en condiciones equitativas. En efecto, el momento constituyente es una oportunidad inmejorable para integrar en el nuevo pacto, desde el momento de su formulación, a comunidades que se encuentran marginadas del sistema político existente.²⁴¹ Para no ir más lejos, de lo que se trata es de seleccionar reglas electorales que induzcan una representación plural en el órgano constituyente, pues la diversidad es condición sin la cual no es concebible la deliberación.²⁴²

2.1.7 Regla de mayoría

Cuando la distribución inicial de opiniones no obtiene consenso, como se esperaría que ocurriera de manera habitual entre quienes son representantes de la pluralidad de una sociedad, una Asamblea Constituyente puede sortear el obstáculo de tres maneras diferentes: deliberar, negociar o votar. En contextos de marcadas desigualdades, tendría que agregarse la imposición como una manera de dar por zanjado el diferendo.

²³⁹ *ibidem*, p. 20; y Sartori (2016), *Ingeniería constitucional...*, cit., pp. 31-39 y 45

²⁴⁰ Elster (2001), *Ideal and Reality...*, cit., p. 4

²⁴¹ Ghai (2012), *The Role of Constituent Assemblies...*, cit., p. 22

²⁴² Negretto (2016), *Constitutional Replacements...*, cit., pp. 10-11

El problema con un modelo de decisiones puramente agregativo es que asume que todas las preferencias están dadas, así que deja pocas oportunidades para cambiar de opinión a través de la deliberación. La agregación es un juego del todo o nada que no permite matices, puntos intermedios o compensaciones a los perdedores. Cuando la fortaleza política se basa estrictamente en los números, son escasas las posibilidades del diálogo, entendimiento o soluciones intermedias en las cuales un bando no cargue con todo el peso mientras el otro se lleve todos los beneficios.²⁴³

La negociación por su parte tiene el problema de ser un juego entre élites que buscarán extraer beneficios personales o de grupo. Contraria a la deliberación, en las negociaciones el lenguaje del interés público se esfuma y la toma de decisiones se traslada a salones de puertas cerradas en donde se realizan intercambios ajenos a la rendición de cuentas.²⁴⁴ Sobre la imposición, basta señalar que es incompatible con contextos democráticos.

Tabla 2.4 Mecanismos para tomar decisiones legislativas

Mecanismo	Tipo de decisión
Voto	Agregación/mayoría
Negociación	Concesiones mutuas/ secrecía
Deliberación	Razón pública/inclusión
Imposición	Arbitrariedad/exclusión

Fuente: Elaboración propia

Calificar a una Asamblea Constituyente como deliberativa no implica desconocer que agregación e intercambio de concesiones son elementos que irremediamente estarán presentes en sus dinámicas internas. Lo que significa es que la deliberación fue el elemento preponderante sin el cual no podría explicarse el resultado final. Pero por mayores que sean sus virtudes para elevar la calidad de las decisiones públicas, la

²⁴³ Eisenstadt (2017), *Constituents before Assembly...*, cit., p. 53

²⁴⁴ *ibidem*, p. 20

deliberación constituyente tiene una limitante insuperable. En múltiples ocasiones el disenso será tan marcado que sería imposible seguir insistiendo en destrabarlo a través del diálogo.

Por más críticas que se puedan formular a la agregación, es impensable prescindir en un parlamento de votaciones y reglas de mayoría. Invariablemente, sin importar la motivación que hay detrás de la adopción de una decisión, para que alcance su formalización tiene que ser votada. El voto es consustancial a los congresos en los que se deposita la representación y funge no solo como la fuente de legitimación, sino como el acto que provoca que una iniciativa se convierta en una resolución.

Reconocer la inevitabilidad del voto no implica renunciar a la crítica de que los procesos democráticos contemporáneos suelen emplear la agregación como la primera y única forma de gestionar las divergencias, y no como la última instancia para superar los desacuerdos, con lo cual dilapidan el potencial formativo del debate público. En cambio, en la deliberación constituyente que aquí se propone las votaciones solo pueden ser convocadas tras un debate exhaustivo e incluyente en el cual todas las vías del diálogo para recabar evidencia y alcanzar el consenso se hayan agotado.²⁴⁵

Dentro de las asambleas constituyentes un aspecto crucial para incentivar la deliberación es la selección de la regla de mayoría.²⁴⁶ Debe recordarse que lo que se busca es la formación de consensos amplios e incluyentes, y no decisiones en las cuales la minoría más grande se lo lleve todo y los perdedores queden excluidos. Por eso, al momento de definir el umbral de votos necesarios para aprobar una parte o la totalidad de la Constitución, se debe buscar una fórmula que incentive acuerdos amplios e incluyentes que no solamente involucren a las principales fuerzas políticas.

La mayoría calificada abona en ese sentido. Para que una iniciativa se convierta en una decisión, convencionalmente la mayoría calificada fija que cuando menos las dos terceras partes de los asambleístas la hayan respaldado, lo cual obliga a procesamientos

²⁴⁵ Held (2006), *op. cit.*, p. 243

²⁴⁶ Elster (2001), "Introducción", *cit.*, p. 18; y Diego Gambetta (2001), "¡Claro!": *Ensayo sobre el machismo discursivo*", en Jon Elster (coord.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, p. 61, Nota 3

más incluyentes.²⁴⁷ Mientras que en asambleas multipartidistas hay más posibilidades de que la mayoría absoluta pueda alcanzarse con el acuerdo de las fuerzas mayoritarias o de las coaliciones tradicionales, las llamadas súper mayorías requieren un porcentaje de votos tan elevado, que pueden fomentar el diálogo y la formación de consensos transversales que involucren a múltiples fuerzas, un valor asociado con la elaboración democrática de una Constitución.²⁴⁸

No obstante, un riesgo de optar por una mayoría calificada elevada es que no se alcancen los votos requeridos, lo cual podría conducir a una situación contraproducente de incertidumbre jurídica.²⁴⁹ A ese callejón arribó el proceso boliviano del año 2006, en el cual los 137 constituyentes del oficialismo no alcanzaron las dos terceras partes de los escaños necesarios para aprobar el nuevo texto. Esto desató un conflicto entre gobierno y oposición que culminó con la reforma del reglamento interno. El umbral requerido para aprobar en lo general el nuevo texto tuvo que disminuir a mayoría absoluta (50% más uno), mientras los artículos que en lo particular no alcanzaran los dos tercios de los votos de la Asamblea fueron puestos a consideración del pueblo mediante referéndum.²⁵⁰

Un factor a considerarse es el ausentismo de los legisladores, un problema recurrente en estos espacios. Es por ello que en el diseño del proceso debe aclararse si la mayoría calificada se alcanza entre quienes están presentes (siempre y cuando se registre quórum) o del total de escaños de la Asamblea. El primer criterio da pie a que los asambleístas usen estratégicamente su asistencia para apoyar o reventar una decisión. El segundo criterio es más estricto y en términos normativos sería lo indicado, pero puede conllevar a situaciones de parálisis legislativa como en Bolivia o a perversiones como la compra de votos para formar un bloque mayoritario dentro de la Asamblea.

Es importante señalar que la mayoría calificada es favorable para incentivar la deliberación, pero es insuficiente: cuando las asambleas constituyentes asumen un

²⁴⁷ Los umbrales requeridos en las leyes o reglamentos pueden aumentar o disminuir, según sea el caso.

²⁴⁸ Partlett (2016), *op. cit.*, p. 8

²⁴⁹ Ghai (2012), *"The Role of Constituent Assemblies..."*, *cit.*, p. 30

²⁵⁰ Juan Pablo Jarufe (2014), *"Características y efectos de las asambleas nacionales constituyentes: experiencia comparada"*, Chile, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, p. 10

compromiso deliberativo, trascienden el simple registro de votos y dan lugar a la interacción comunicativa tanto en las sesiones plenarias y comisiones, como en su vinculación con la sociedad.

2.1.8 Reglamento interno

Una vez que queda conformada una Asamblea Constituyente, su primera tarea habrá de ser deliberar las reglas de la deliberación. El reglamento interno abarca cuestiones de suma importancia, tales como la distribución de funciones entre el Pleno, las comisiones y los órganos de gobierno interno. Este documento fundador de los trabajos de la Asamblea también contempla la manera en que se deben conducir las discusiones, las vías para presentar y enmendar iniciativas, el establecimiento de tiempos límite para las participaciones en tribuna, los procedimientos de votación y las atribuciones de la Mesa Directiva para regular los procedimientos. No así el quorum requerido, la regla de mayoría, los plazos y el tamaño de la Asamblea, todos estos, arreglos institucionales que suelen ser fijados desde afuera, en la legislación que da origen al Poder Constituyente.²⁵¹

Si bien es positivo que sea la propia Asamblea la que delibere sus propios procedimientos, se debe evitar que le tome una considerable cantidad de tiempo.²⁵² Estancarse en ello no solo conlleva a un desgaste inicial en el ambiente a su interior, sino también a perder tiempo que a la postre será necesario para las discusiones sustantivas.

Una Asamblea Constituyente que aspire a ser deliberativa habrá de contemplar procedimientos que incentiven la discusión por encima de la negociación. El reglamento que norme las dinámicas internas debe favorecer los tiempos y espacios de debate y maximizar la posibilidad de que los asambleístas constituyentes puedan plantear sus puntos de vista con plena libertad de expresión, sin coerción de los líderes de la bancada o figuras influyentes, ni injerencias de poderes ajenos a la Asamblea. No basta con combatir la censura; debe garantizarse la participación de los grupos

²⁵¹ Ghai (2012), *"The Role of Constituent Assemblies..."*, cit., p. 28

²⁵² *ibidem*, p. 27

desaventajados²⁵³, en este caso, de las bancadas minoritarias o de los constituyentes sin bancada. El reglamento interno debe contemplar que todas las partes puedan participar con una base razonable de igualdad; que las comisiones y grupos de trabajo tengan un tamaño apropiado para llevar a cabo una deliberación extensiva, y que los constituyentes no se encuentren sujetos a presiones indebidas y situaciones extraordinarias que condicionen su juicio.²⁵⁴

De igual modo, el reglamento de una Asamblea Constituyente deliberativa debe adoptar los compromisos del Parlamento Abierto. Tales principios no solamente tienen que ver con la rendición de cuentas, la transparencia y el máximo acceso a información de los trabajos de la Asamblea, sino también con generar espacios de discusión extraparlamentarios y audiencias públicas en los cuales los ciudadanos interesados puedan participar y contar con verdaderas posibilidades de incidir en los temas a discusión. Volveré a este tema más adelante.

Entre los ámbitos elementales que deben contemplarse en el reglamento de una Asamblea Constituyente es si sus debates son abiertos o cerrados al público. La conveniencia de optar por publicidad o por secrecía en los debates constituyentes ha sido un tema suficientemente abordado en la literatura especializada (Elster, Brown, entre otros). El consenso al que se ha llegado es que ambas opciones surten efectos positivos y negativos, por lo cual la deliberación constituyente debe saberlos conjugar.

Sin lugar a dudas, la publicidad y transparencia en el proceso de toma de decisiones es una de las características más valoradas y exigidas por la sociedad civil organizada en las democracias contemporáneas. Uno de los efectos deseables de la publicidad de los debates es *la fuerza civilizadora de la hipocresía*. Ante los ojos vigilantes de la opinión pública, resulta difícil que los miembros de una Asamblea actúen motivados solo por intereses egoístas o que ciertos grupos de interés capturen el proceso. Es entonces cuando el lenguaje del interés es reemplazado por el de la razón y las motivaciones parciales por imperativos supeditados al bienestar público. Esto implica que los

²⁵³ Negri (2015), *op. cit.*, p. 401

²⁵⁴ *ibidem*, pp. 406-407

políticos buscarán fundamentar sus deliberaciones en función del interés de la sociedad que representan. En palabras de La Rochefoucauld: “La hipocresía es el homenaje que el vicio le rinde a la virtud”. Si bien la publicidad en los debates no elimina por completo los motivos deshonestos, cuando menos obliga o induce a los oradores a esconderlos.²⁵⁵

Sin embargo, hay desventajas significativas en que todos los debates constituyentes sean abiertos. La primera es que en tales circunstancias, los participantes no buscan persuadirse entre sí: lo que pretenden es convencer al público y ganarse su aprobación. Es entonces que se despliega en escena la grandilocuencia discursiva y el endurecimiento de posiciones. En los cálculos de algunos políticos, apelar al interés público no es tan redituable como alentar los prejuicios y las divisiones para consolidarse como un líder entre sectores sociales afines.²⁵⁶ Tales factores tienden a polarizar la Asamblea, lo cual ocasiona que sea muy difícil alcanzar consensos y configura un escenario incompatible con una auténtica deliberación constituyente.

En segundo lugar, en asambleas abiertas los debates suelen ser dominados por un pequeño grupo de oradores carismáticos, quienes se apoyan más en la retórica y las pasiones que en los argumentos y la razón. Estos oradores experimentados esperan prevalecer apelando a las emociones del auditorio.²⁵⁷ Si un elemento es distribuido de manera asimétrica entre los miembros de una Asamblea, es la elocuencia retórica. Esto conlleva el riesgo de que el *cómo* se dice prevalezca sobre el *qué* se propone y no gane el mejor argumento, sino el mejor discurso. La capacidad persuasiva de los oradores más hábiles representa una adversidad, pues en la deliberación constituyente la única fuerza que debe contar es la fuerza del mejor argumento.²⁵⁸

Un tercer problema que los debates abiertos representan para la deliberación es que incentivan la intransigencia. Los participantes tenderán a no modificar la posición con la que inician el debate, pues una rectificación sería considerada por el auditorio como una incongruencia. El participante sería valorado como un personaje inconsistente que

²⁵⁵ Elster (2001), “*La deliberación y los procesos...*”, *cit.*, p. 146

²⁵⁶ Brown (2008), *op. cit.*, p. 679

²⁵⁷ Elster (2001), “*La deliberación y los procesos...*”, *cit.*, p. 144

²⁵⁸ *ibidem*, pp. 136-137

modifica sus convicciones, lo cual a los ojos de los representados lo haría pasar como alguien que no es confiable en la medida en que es incapaz de sostener lo que dice.

En suma, el debate público inhibe la disposición de los participantes a ser persuadidos por los argumentos de sus interlocutores y provoca el endurecimiento de su posición, lo cual es contraproducente para la deliberación. Pero tiene la ventaja de obligar a los participantes a justificar sus decisiones en función del interés público, que es en última instancia lo que un proceso deliberativo pretende descubrir a través del diálogo.

A contrapelo de lo políticamente correcto, Jon Elster defiende en parte la secrecía de los debates en la medida en que genera un ambiente propicio para la deliberación, pues en ausencia de sanción social, es más propicio que los constituyentes cambien de parecer a partir del intercambio de argumentos con sus pares. Preservar espacios a puertas cerradas puede contribuir a mejorar la calidad de la discusión porque permiten que los asambleístas modifiquen sus posturas iniciales y sean persuadidos por el punto de vista de su opuesto. James Madison, uno de los padres de la Constitución norteamericana, describía la disyuntiva entre la publicidad y la secrecía de las discusiones de la siguiente manera: “Si los miembros (de la Asamblea Constituyente) se hubieran comprometido públicamente desde un principio, más tarde hubieran supuesto que la coherencia les exigía mantener su postura, mientras que en la discusión secreta nadie se sentiría obligado a mantener sus opiniones por más tiempo del que estuviesen convencidos de su corrección y veracidad, y quedarían abiertos a la fuerza del argumento”.²⁵⁹

No obstante, la confidencialidad también puede jugar en contra de la deliberación, pues abre espacios para que a espaldas de la sociedad los asambleístas negocien concesiones mutuas que nada tienen que ver con el interés público. En privado hay una menor necesidad de que los asambleístas presenten sus propuestas en arreglo al bien común.²⁶⁰

En recapitulación, con el secreto total, los intereses partidarios y las concesiones mutuas pasan a primer plano, en tanto la plena publicidad favorece los “performances”

²⁵⁹ *ibidem*, p. 144

²⁶⁰ Elster (1995) “*Forces and Mechanisms...*”, *cit.*, pp. 387-388

para la audiencia y la puja retórica.²⁶¹ A la inversa, el secreto permite la discusión seria, mientras que la publicidad obliga a los representantes a justificar sus decisiones en función del bien común. Por lo tanto, el reglamento interno de una Asamblea Constituyente que aspire a ser deliberativa deberá contemplar espacios de diálogo a puertas cerradas, con la condición de que inalterablemente lo que ahí se acuerde llegue a afrontar la luz del día y pase por un minucioso escrutinio público.

2.1.9 Referéndum

Como una forma de solventar la crisis de representación y la desafección ciudadana con las instituciones, las democracias contemporáneas han conferido al referéndum un papel central. Para muestra, entre 1974 y 2012 hubo más referéndums constitucionales (192) que los que se realizaron en los dos siglos previos (117).²⁶²

Se trata de un Mecanismo de la Democracia Directa (MDD) para que los ciudadanos, sin intermediación alguna, adopten una decisión pública relevante. Dotado de un elevado valor simbólico, si se implementa adecuadamente y bajo condiciones políticas favorables, puede agregar legitimidad al proceso constituyente. Su valor estriba en que es una forma práctica para que el pueblo ejerza su soberanía y actúe como contrapeso de la Asamblea Constituyente y de los partidos que la integran.²⁶³

Los referéndums constitucionales pueden celebrarse en dos momentos que no son mutuamente excluyentes: a) en la etapa de génesis constituyente, en la cual se consulta a los ciudadanos si autorizan la realización del proceso; o b) en una fase posterior a los trabajos de la Asamblea, en la cual se condiciona la entrada en vigor del texto constitucional a la ratificación del electorado.

Si lo que se pretende es amplificar la deliberación constituyente más allá de las paredes de un recinto legislativo, el referéndum ratificatorio puede ser un mecanismo útil. Pero para que ello ocurra, es indispensable asegurarse que los ciudadanos tengan a su

²⁶¹ *ibidem*, p. 388

²⁶² Eisenstadt, (2015) "When Talk Trumps Text...", *cit.*, p. 592

²⁶³ Ghai (2012), "The Role of Constituent Assemblies...", *cit.*, p. 31

disposición información de calidad que les permita tener plena consciencia sobre las implicaciones de la decisión que tomarán. Previo al llamado de las urnas tendría que promoverse una deliberación extensiva. Esto es, socializar los contenidos del proyecto de Constitución mediante campañas informativas, mesas de debate, brigadas informativas en los territorios, entre otras acciones mediante las cuales la sociedad dispusiera de los elementos necesarios para evaluar el trabajo constituyente.

Una de las ventajas de contemplar el referéndum ratificatorio desde el inicio del proceso constituyente es que incentiva a los constituyentes a ser más representativos y a legislar en función del interés público. Ante la amenaza real de que su texto sea rechazado por la población, fungiría como un mecanismo de control de abajo hacia arriba.²⁶⁴ De igual modo, en un escenario en el que los constituyentes se desvían de su tarea y el proceso es capturado por intereses privados, dicha modalidad de democracia directa podría surtir efectos correctivos. El referéndum se desplegaría entonces como un poderoso instrumento que desde afuera incide en las dinámicas internas de la Asamblea Constituyente, contribuyendo así a propiciar la deliberación constituyente.

Sin embargo, en algunos estudios académicos especializados prevalecen serias reservas en torno a las aportaciones del referéndum a las democracias. David Altman apunta que si bien en algunos casos hace avanzar la democracia, en otros tantos su mirada es regresiva. Dicho de otro modo, hay veces que los Mecanismos de la Democracia Directa dan más poder a la gente, pero en otras ocasiones son manipulados por gobernantes para acumular más poder, una ambivalencia semejante a la de los rostros de Jano, el dios romano.²⁶⁵

En ello coincide Mark Clarence, quien sostiene que el potencial de capitalizar políticamente con los referéndums es una de las razones centrales, si no es que la principal, por la cual son tan populares entre las élites democráticas, militares, dictatoriales y monárquicas por igual. Reformistas y reaccionarios lo han utilizado sin

²⁶⁴ Solongo Wandan (2016), *“Popular Participation and Constitution Making”*. Paper presentado en el seminario internacional *“Constitution Making in Democratic Constitutional Orders”*, Ciudad de México, CIDE, 11 y 12 de Agosto, p. 4

²⁶⁵ David Altman (2011), *Direct Democracy Worldwide*, EUA, Cambridge, p. 1

distingo, por lo que en términos abstractos asignarle un valor normativo a este instrumento no es cosa sencilla.²⁶⁶

Con los referéndums se corre el riesgo de que los líderes políticos los manipulen como instrumentos plebiscitarios o de aclamación para incrementar su popularidad. En efecto, este mecanismo ha sido empleado por regímenes autoritarios que buscan legitimar procesos constituyentes poco inclusivos.²⁶⁷ En principio, debe advertirse que los referéndums en algunos casos no tienen otra intención que erosionar los pesos y contrapesos que los Poderes Legislativo y Judicial representan para el Poder Ejecutivo. Cuando hay desacuerdos irreconciliables entre poderes estatales, la convocatoria a un referéndum puede ser la fórmula para minimizar el conflicto institucionalizado y esquivar la división de poderes. Se establece entonces una relación directa entre líder y pueblo, el cual es llamado a inclinar el fiel de la balanza a favor de una de las instituciones en discordia, acto que inevitablemente provocará una redistribución de poder dentro del Estado. Esto puede densificar el poder en una sola institución y marginar a instancias democráticas de intermediación con la sociedad, tales como los partidos políticos –principalmente los de oposición– y los parlamentos. Para no ir más lejos, cuando se implementa maniqueamente, la democracia directa puede terminar por erosionar la disputa política y el debate al interior de las instituciones representativas, condiciones indispensables para el funcionamiento de la división de poderes.²⁶⁸

Una crítica más a la democracia del referéndum es que si bien el *demos* decide sin intermediación, lo hace sin reunirse. Es, en palabras de Sartori, una democracia directa de individuos aislados que actúan en soledad, no de participantes interrelacionados. Su decisión no viene precedida de un diálogo entre iguales, proceso crucial para mejorar la calidad de las decisiones.²⁶⁹ Por su parte, Eisenstadt LeVan y Maboudi manifiestan su escepticismo de que una participación amplia durante el referéndum corrija el pecado original de restringir la deliberación ciudadana durante la redacción del borrador

²⁶⁶ Mark Clarence (2003), *The Strategic Use of Referendums. Power, Legitimacy and Democracy*, EUA, Palgrave Macmillan, pp. 1, 11, 117-120

²⁶⁷ Ríos (2015), *op. cit.*, p. 58

²⁶⁸ Altman (2011), *op. cit.*, p. 2; y Clarence (2003), *op. cit.*, p. 12

²⁶⁹ Sartori (1995), *Teoría de la democracia, cit.*, pp. 151-153

constitucional.²⁷⁰ Si la deliberación genera sujetos participativos e informados, en el referéndum el individuo se torna en un receptor pasivo de mensajes.

Otra desventaja del referéndum respecto a la deliberación es que son juegos del todo o nada. La complejidad de los problemas públicos queda reducida a soluciones dicotómicas (Sí/No) que no dejan lugar a los matices, o a la posibilidad de compensar al bando perdedor, es decir, no remedian el déficit de deliberación ciudadana.²⁷¹ En los referéndums no hay posibilidad de rectificar o cambiar preferencias a través de la conversación pública, posibilidades que sí se encuentran en la deliberación. En suma, lo que está en juego en los referéndums es mucho y el potencial de reparación es bajo.²⁷²

Además, este mecanismo de la democracia directa no queda exento de aspectos técnicos que se presten a la manipulación, tales como los umbrales de participación requeridos para que tenga efectos vinculantes, la mayoría requerida, los plazos y los contextos políticos en los que se celebra. Hasta el fraseo de la pregunta, la ambigüedad o claridad con la que se formula, las palabras que se seleccionan, la delimitación del asunto que se somete a consulta, y hasta la interpretación de los resultados por parte de las élites políticas –la conversión de la voluntad popular en política pública– pueden ser corrompidos. Por ejemplo, el porcentaje de participación electoral requerido para declararlo válido y la regla de mayoría que se adopte son determinantes. Tratándose de referéndums constitucionales, lo aconsejable es establecer en ambos aspectos porcentajes elevados.

Más problemas cruciales del referéndum: ¿quién establece los asuntos que se incluyen y su ordenamiento? ¿Quién formula las preguntas que se someten a consulta? ¿Qué garantías hay para que no se erosionen los pesos y contrapesos, no se imponga la tiranía de la mayoría y se respeten los derechos e integridad de las minorías? El riesgo no es menor.²⁷³ Si la igualdad es un componente esencial de la democracia, las

²⁷⁰ Eisenstadt (2017), *Constituents before Assembly...*, cit., p. 22

²⁷¹ Eisenstadt, (2015) “*When Talk Trumps Text...*”, cit., pp. 592-593. Esta postura desafía el planteamiento de Elster, para quien la ratificación ciudadana tras un debate nacional es más importante que los aportes ciudadanos durante la redacción del *draft*

²⁷² Sartori (1995), *Teoría de la democracia*, cit., pp. 152 y 156; y Clarence (2003), *op. cit.*, p. 127

²⁷³ *ibidem*, p. 15

manipulaciones que se dan durante las campañas y el referéndum pueden deformar la naturaleza democrática del proceso.²⁷⁴ Vale un ejemplo hipotético para ilustrar sus peligros. Imaginemos un país con un grupo étnico/racial/religioso mayoritario que convoca a un referéndum para atraer legitimidad popular hacia una agenda discriminatoria que acote los derechos de las minorías. ¿Se vale someter los derechos humanos de las minorías a las apetencias de la mayoría? Como se vio en el apartado del coto vedado, a las decisiones mayoritarias hay que ponerles límites para que no terminen por erosionar la democracia.

Un riesgo que no es menor para los procesos constituyentes convocados por élites estatales democratizadoras es que en tiempos marcados por la desafección ciudadana con la democracia, toda propuesta que emane de una institución pública suele ser vista con escepticismo. Sin importar los aportes del proyecto de Constitución, en el referéndum pueden imponerse los humores públicos de la antipolítica. Como botón de muestra, están los casos del Sí a la salida del Reino Unido de la Unión Europea (*Brexit*) y el No a los acuerdos de paz en Colombia, decisiones democráticas que socavaron a la propia democracia y enmudecieron a los observadores internacionales

Otro peligro de celebrar referéndums es que los partidos políticos inmersos en el proceso constituyente prioricen sus intereses electorales sobre los contenidos constitucionales. Si un partido o coalición calcula que la ratificación de la Constitución beneficiará a otro competidor, es posible que decidan movilizar a sus bases para boicotear su aprobación, no importando si se sacrifica un avance democratizador. Algunos ejemplos de constituciones rechazadas mediante referéndums en contextos de elevada competitividad interpartidista son Uruguay en 1946, Canadá en 1992, Albania en 1994 y Kenia en 2005.²⁷⁵ En el caso de Kenia, el referéndum celebrado en 2005 rechazó el proyecto constitucional por aproximadamente 57% de los votos. Los esfuerzos participativos sostenidos a lo largo de una década fueron súbitamente tirados por la borda en una coyuntura en la que los humores públicos no eran favorables. De tal modo, una Constitución impuesta desde afuera, negociada en Londres en 1963 en el

²⁷⁴ *ibidem*, pp. 2, 11 y 18; y Altman (2011), *op. cit.*, pp. 18-19

²⁷⁵ Negretto (2016), "*Constitutional Replacements...*", *cit.*, p. 13

marco de la independencia de Kenia, siguió en vigor como reminiscencia del régimen colonial.²⁷⁶

Recapitulando, a pesar del creciente impacto e importancia que los mecanismos de la democracia directa han asumido, aún nos falta mucho por entender comprensivamente sus efectos en las democracias contemporáneas.²⁷⁷ Lo que sí sabemos es que este mecanismo dista de ser una panacea democrática. Si reformistas democratizadores deciden instrumentarlo deben hacerlo con cautela. Para que no se pervierta en su implementación es indispensable que su diseño cumpla con una serie de prerequisites, comenzando por campañas de pedagogía pública y difusión de contenidos. De igual modo, una deliberación amplia e incluyente tiene que preceder el llamado de las urnas.

2.1.10 Reglas del velo de la ignorancia

Los arreglos institucionales para deliberar una Constitución deben incorporar factores de incertidumbre que induzcan a los legisladores a dejar a un lado la búsqueda de ventajas personales e interceder por el interés público.²⁷⁸ ¿Será esto posible? En *Teoría de la Justicia*, John Rawls señala que de alguna manera tenemos que anular los efectos del azar que colocan a las personas en situaciones desiguales y en tentación de explotar tales circunstancias en su propio provecho.²⁷⁹ Tratemos por tanto de poner un velo de ignorancia sobre los ojos de los constituyentes. Lo que se pretende es que los elaboradores de la nueva Constitución se despojen de motivaciones egoístas y se vean obligados a deliberar en función del interés público. A la luz de una esfera política marcada por la disputa entre múltiples fracciones por recursos limitados de poder, este modelo luce tan abstracto como irrealizable. Sin embargo, a través de una serie de diseños institucionales que se denominan *las reglas del velo*, es posible, aunque de manera limitada, llevarse a la práctica.

²⁷⁶ Bannon (2007), *op. cit.*, pp. 1830 y 1841. La Constitución del 63 siguió en vigor durante un par de años más. En 2010, Kenia finalmente aprobó una nueva Constitución.

²⁷⁷ Altman (2011), *op. cit.*, p. 6

²⁷⁸ Widner (2008), *op. cit.*, p. 1517; Wahiu (2011), *op. cit.*, p. 4; y Bannon (2007), *op. cit.*, p. 1851

²⁷⁹ Rawls (2006), *op. cit.*, p. 135

Las reglas del velo tienen como objetivo que los constituyentes se sujeten al principio de incertidumbre sobre la distribución de cargas y beneficios que resulten de la decisión que adopten. Como cuentan con información imperfecta sobre la situación futura para la cual legislan en el presente, se verán obligados a sobreponer a sus intereses egoístas un conjunto de principios de imparcialidad. En otras palabras, como no saben si en el nuevo orden ocuparán la posición de A o de B, buscarán legislar de un modo que tanto para A como para B sea aceptable, de modo que no caigan en la fatalidad de verse afectados por sus propias decisiones.²⁸⁰

Un ejemplo para ilustrar las reglas del velo es la definición del criterio para trazar los distritos electorales. Si estos se trazan en función de criterios demográficos ciegos a la distribución de preferencias partidistas en el territorio, estamos ante una regla que no afecta ni beneficia directamente a un partido político. Inversamente, si se manipula la delimitación de los distritos en pos de fragmentar la votación del adversario, o bien de concentrar la propia a través de trazos que serían injustificables bajo criterios estrictamente geográficos y poblacionales, estamos ante una motivación egoísta cuya satisfacción implica cargas injustas al resto de los competidores.

Como pudo constatarse, las reglas del velo son familiares cercanos de las regulaciones sobre conflictos de interés.²⁸¹ A continuación se revisan dos reglas de velo concretas para regular la deliberación constituyente: fecha de entrada en vigor e inelegibilidad.

Fecha de entrada en vigor.- A fin de prevenir que los legisladores busquen el beneficio cortoplacista personal o partidario, la Constitución no debe entrar en vigencia en un plazo razonable, de modo que quienes la aprobaron no resulten ni beneficiados ni afectados directamente por su obra. Este procedimiento equivaldría a crear un velo de ignorancia artificial y obligaría a cada participante a ponerse en el lugar de todo el mundo. El principio de incertidumbre sobre la posición en la que cada quien se

²⁸⁰ Adrian Vermeule (2001), “*Veil of Ignorance in Constitutional Law*”, en Law 111, Yale L.J., pp. 399 y 403-404

²⁸¹ *ibidem*, p. 405

encontrará en el momento en que entre en vigor el documento, incita a que los decisores intercedan por un bienestar más incluyente y a largo plazo.²⁸²

Inelegibilidad.- Un mecanismo para inhibir la aparición de conflictos de interés es contemplar que ciertas personas son inelegibles como asambleístas constituyentes. Esto no es una novedad: en el esquema de división de poderes de sistemas presidencialistas, la cláusula de incompatibilidad prohíbe que los integrantes del Congreso sirvan simultáneamente en la rama ejecutiva o judicial y viceversa, pues dicha duplicidad erosionaría la mecánica de pesos y contrapesos.²⁸³ Además de limitar conflictos de interés por parte de representantes del orden instituido, retomar este criterio de inelegibilidad para formar parte de una Asamblea Constituyente responde a cuestiones logísticas: elaborar una Constitución es una tarea que requiere de dedicación exclusiva, por lo que la duplicidad de funciones resulta inapropiada en un contexto de trabajo bajo presión.

La inelegibilidad también puede establecerse al finalizar el proceso, de modo que ningún constituyente pueda ocupar un cargo que la Asamblea hubiera creado. Es decir, los titulares de órganos autónomos, fiscalías o consejos, no podrán ser sus creadores pues eso implicaría legislar en beneficio propio.

Otro candado que puede contemplar una Asamblea para evitar conflictos de interés que socaven la deliberación, es el que se impusieron los constituyentes de Francia en 1789, quienes aprobaron una ley para hacerse inelegibles para la primera legislatura ordinaria. La desventaja de medidas de esta índole es que se sacrifica a actores experimentados y conocedores de la Constitución, los cuales estarían en la mejor disposición para defender su creación ante los embates de los intereses ordinarios que se vieron afectados por la instauración del nuevo orden, y que buscarán restaurar a como dé lugar la situación que los beneficiaba.²⁸⁴

²⁸² Elster (2001), *“La deliberación y los procesos...”*, cit., p. 153; y Widner (2008), *op. cit.*, p. 1517

²⁸³ Vermeule (2001), *op. cit.*, p. 406

²⁸⁴ Elster (1995) *“Forces and Mechanisms...”*, cit., p. 385

2.2 Integración de la Asamblea Constituyente

Como pudo verificarse en el apartado anterior, los arreglos institucionales son cruciales para propiciar o inhibir la deliberación constituyente. Pero ni siquiera las reglas y los diseños más sofisticados y favorables por sí solos garantizan que emerja la deliberación. Si bien la estructura importa, no podemos dejar de analizar el papel de la agencia, es decir, de las fuerzas y los actores inmersos en el proceso de cambio constitucional. A hablar de sus perfiles, de la correlación de fuerzas entre estos y de los modos en que se coaligan dentro de una Asamblea Constituyente, se dedicará el presente apartado.

2.2.1 Perfiles integrantes

Que una Asamblea Constituyente sea depositaria y garante del interés público es fundamental por una sencilla razón: un nuevo pacto social puede impactar en la alegría o la miseria de millones de personas que aún no han nacido.²⁸⁵ Si una Constitución es una propuesta de futuro, los constituyentes del presente tienen que incorporar los derechos de las personas que todavía no han nacido, de modo que puedan acceder a los recursos medioambientales, culturales y económicos de los que gozaron las generaciones que los precedieron.

Visto así, pareciera que escribir una Constitución requiere de virtudes fuera de lo común, como si fuera una tarea propia de filósofos reyes semejantes a los que imaginara Platón en *La República*. Sin embargo, y de manera irremediable, la tarea recae en seres humanos de carne y hueso que tienen la encomienda de legislar para la posteridad inmersos en una trama de intereses cortoplacistas y con las manecillas del reloj corriendo en su contra.

De acuerdo con Nathan Brown, en la literatura especializada se ha exagerado la diferenciación entre política ordinaria y política en momentos constitucionales. En esos momentos extraordinarios, presumiblemente los políticos tendrían que comportarse extraordinariamente, estando a la altura de la responsabilidad histórica que les es encomendada. Como evocaciones de Moisés, pulirían las leyes en las rocas solo después

²⁸⁵ Elster (2001), "*Ideal and Reality...*", *cit.*, p. 7

de haber recibido la iluminación divina. Cada vez es más claro que la pasión, el egoísmo y los cálculos a corto plazo –habituales en tiempos ordinarios– no pueden ser eliminados por completo durante el paréntesis constituyente. Siguiendo este razonamiento, la famosa metáfora de Jon Elster “*Peter sober binding Peter drunk*” (cuando Pedro está sobrio, legisla para restringir al Pedro borracho) sería desatinada porque no es obvio que durante el momento constituyente los legisladores se encontrarán sobrios, esto es, libres de pasiones y prejuicios. En realidad, Pedro nunca se limitará a sí mismo. Lo que buscará es limitar a los demás. Así es que en vez de pretender con ingenuidad que el momento constituyente erradicará los cálculos egoístas de la escena política a la par que los actores atenderán el llamado con grandeza y altura de miras, debe encontrarse la forma de sobrellevar estas pulsiones de modo que prevalezca el interés público, concluye Brown.²⁸⁶ A falta de oráculos a los cuales invariablemente se les revele el interés público, no resta más que hacer el intento de descubrirlo colectivamente a través de la deliberación democrática.

Más allá de arreglos institucionales democráticos e incluyentes, es claro que la posibilidad de que una Asamblea Constituyente procese su encargo de manera deliberativa dependerá en buena medida de los perfiles que la integren. Es preciso que la Asamblea esté conformada por congresistas que encarnen valores y visiones sociales en disputa, que no solo estén dispuestos a escuchar a quien piensa distinto, sino también a hacer concesiones. Deben contar también con capacidad argumentativa y disposición a escuchar y atender las razones de los otros.²⁸⁷

En este sentido, los partidarios de la representación descriptiva postulan que para que un Congreso sea verdaderamente representativo debe ser un retrato exacto, un reflejo no distorsionado y en miniatura del pueblo en su total amplitud.²⁸⁸ Si bien la plena representatividad social que pretenden es fácticamente inviable, es indudable que sí se puede procurar que no existan grupos subrepresentados o de plano sin representación,

²⁸⁶ Brown (2008), *op. cit.*, p. 675

²⁸⁷ Ghai (2012), “*The Role of Constituent Assemblies...*”, *cit.*, p. 35

²⁸⁸ Hanna Pitkin (1985), *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, p. 65

del mismo modo que hay que evitar a toda costa la sobre representación en base al género, la clase social, entre otras variables del privilegio.

La deliberación constituyente es inconcebible a menos que haya un compromiso auténtico con la inclusión. Para asegurar que el mayor número posible de voces y saberes tengan un lugar asegurado dentro de la Asamblea Constituyente, algunos países han optado por adoptar mecanismos de acción afirmativa. Estos tienen por objetivo que poblaciones o grupos históricamente marginados de las esferas de poder, o ciertas minorías étnicas, religiosas y lingüísticas sean representadas por sus propios integrantes para asegurar una representación adecuada.²⁸⁹ Existen varios mecanismos para llevar a la práctica este principio, entre los cuales destacan:

a) Las cuotas electorales.- Son fórmulas que reservan un porcentaje de espacios de las listas o de las candidaturas a cierto sector o grupo de la sociedad. Por ejemplo, en México la reforma política del año 2014 incorporó a la legislación el criterio de la paridad de género en las candidaturas a cargos de representación popular. Con ello se busca nivelar las oportunidades de las mujeres, nada menos que la mitad de la población que históricamente ha tenido que lidiar con exclusiones estructurales.

b) Otra alternativa son los escaños reservados, los cuales apartan un número determinado de asientos de la Asamblea para un grupo, al margen de la competencia electoral. Este mecanismo ha sido utilizado para asegurar presencia de pueblos indígenas y minorías étnicas o religiosas en órganos legislativos.²⁹⁰ Un caso que ilustra este mecanismo es la elección a la Asamblea Constituyente de Ecuador del año 2007. De un total de 130 asientos, seis fueron reservados para representantes de ecuatorianos residentes en el extranjero, dadas las altas tasas de migración de ese país principalmente hacia Estados Unidos y España. Con esta medida se buscaba comenzar a saldar una deuda con los ciudadanos que ese país había expulsado a falta de oportunidades económicas. De manera semejante, en Colombia en 1991 se reservaron

²⁸⁹ Ríos (2015), *op. cit.*, p. 49

²⁹⁰ *ibidem*, p. 12

dos escaños para miembros de la guerrilla y en Venezuela tres para representantes de pueblos indígenas.²⁹¹

Por último, para entrever el potencial deliberativo de una Asamblea es indispensable indagar en las procedencias y trayectorias de los perfiles que la conforman. Adentrarse en su biografía no tiene otro afán que corroborar si son los portavoces de los intereses de algún grupo de poder o institución del Estado, o, por el contrario, gozan de suficiente autonomía y disposición para interceder por el interés público. Por ejemplo, en *Cómo hicieron la Constitución de 1917*, Ignacio Marván se propuso estudiar sistemáticamente los perfiles que integraron la Asamblea que aprobó la Carta Magna que hasta el día de hoy rige a los mexicanos. Para ello, responde a preguntas como, ¿qué edad tenían los diputados constituyentes al momento de ser electos?, ¿cuál era su preparación profesional?, ¿cuántos de ellos realizaron estudios profesionales?, ¿en qué disciplinas?, ¿cuántos no tuvieron formación previa?, ¿tenían algún cargo público antes de ser diputados?, ¿cómo llegaron a ser constituyentes?²⁹²

Además de satisfacer la curiosidad histórica, lo que se busca descubrir respondiendo interrogantes de esta índole es, más allá de las líneas partidistas, si los asambleístas constituyentes se encuentran en una posición desde la cual puedan actuar razonablemente y de manera desinteresada. Intransigencias religiosas, étnicas o ideológicas; o deudas contraídas, tales como llegar a un escaño con el encargo de

²⁹¹ *ibidem*, pp. 30 y 43

²⁹² Marván (2017), *Cómo hicieron la..., cit.*, pp. 16 y 69. A modo de ilustrar, Marván detecta que en la Asamblea mexicana de 1917 el congresista de mayor edad era el ingeniero Cristóbal Castillo, electo en Tapachula, Chiapas, con 60 años cumplidos al momento de tomar protesta. En contraparte, el menor de todos fue Lorenzo Sepúlveda, proveniente de Nuevo León, quien apenas había cumplido 19 años de edad. Contrario a la historia oficial, que los retrata como hombres ya entrados en canas que denotan su experiencia, el promedio de edad de los 216 diputados constituyentes fue de 36 años, y la edad que tuvo un número mayor de constituyentes fue de 31 años de edad. Todos eran hombres, así que en este caso no es del todo impreciso nombrarlos padres fundadores, el título de una solemnidad patriarcal que suele endilgarse a los redactores de una Constitución. De estos, 169 (77.5%) sí realizaron estudios profesionales y solo 49% (21) no tuvieron educación superior. Las profesiones más recurrentes fueron abogados, militares, ingenieros, médicos y maestros, en ese orden. Otro hallazgo interesante de este investigador para comprender qué perfiles integraron la Asamblea es que el 82% de los diputados estaban vinculados al servicio público, ya fuera en un gobierno estatal o municipal, en la administración pública a nivel nacional, incorporados al Ejército Constitucionalista, o como integrantes del Poder Judicial. Treinta y dos habían sido miembros de la Cámara de Diputados en la XXXVI Legislatura (de septiembre de 1912 al 10 de octubre de 1913), tristemente célebre por ser disuelta por el golpe militar de Victoriano Huerta. *ibidem*, pp. 73-83

interceder por intereses privados, pueden condicionar que actúen con animosidad y parcialidad.²⁹³

2.2.2 Equilibrios políticos dentro de la Asamblea Constituyente

La correlación de fuerzas dentro de la Asamblea Constituyente es una de las variables que escapan del control del diseño de un proceso deliberativo. En democracia no puede ser de otro modo, pues la impredecibilidad sobre ganadores y perdedores es consustancial a este sistema. A lo más que se puede aspirar es a inducir la pluralidad a través de dispositivos como la opción afirmativa y fijando reglas electorales justas. Pero en última instancia los equilibrios políticos dentro de la Asamblea dependerán de lo que decida el electorado.

El escenario menos favorable para la deliberación constituyente es cuando los electores deciden darle a un partido o coalición mayoría calificada de manera automática, prescindiendo de los votos de las minorías. En estas circunstancias no existen incentivos para que las fuerzas mayoritarias tengan disposición a debatir, pues con la fuerza de los números pueden imponerse sin necesidad de persuadir.

Contrariamente, un equilibrio de fuerzas idóneo para la deliberación constituyente tendría que cumplir al menos con las siguientes condiciones:

1) Que los escaños se encuentren divididos de tal forma que ninguna fuerza política por sí sola o con sus aliados tradicionales alcance mayoría. Con ello, ningún bloque parlamentario podría imponer su voluntad al resto, sino que estaría forzado a dialogar y llegar a acuerdos incluyentes. La dispersión del poder dentro de la Asamblea puede propiciarse desde el diseño institucional a través de dos mecanismos. El primero de ellos es requerir mayoría calificada para tomar cualquier decisión en el Pleno. El segundo es adoptar un sistema electoral proporcional que, al asegurar que ninguna de

²⁹³ Ginsburg, (2009), *op. cit.*, p. 210

las fuerzas sociales estará sub o sobre representada, inhiba la concentración de poder en la Asamblea.

Algo semejante ocurrió en el proceso constituyente de Colombia a inicios de la década de los noventa. Como parte de un acuerdo multipartidista, los miembros de la Asamblea Constituyente fueron electos mediante la fórmula *Hare* de representación proporcional, tomando a todo el país como una sola circunscripción. Esta fórmula incluyente derivó en una Asamblea fragmentada en la cual se requería del respaldo de al menos dos partidos para formar mayoría. Casos contrarios al colombiano fueron los de Ucrania, Kenia, Tailandia, Sri Lanka en los cuales la adopción de un sistema electoral mayoritario tuvo como consecuencia que un solo grupo político tuviera un control desproporcional de la Asamblea Constituyente.²⁹⁴

2) Que ninguna fuerza política por sí sola concentre la tercera parte de los votos, es decir, que nadie cuente con el poder de vetar unilateralmente iniciativas de sus contrarios.

3) Dado que no hay un bloque que por sí solo alcance la mayoría, las minorías que tradicionalmente no son tomadas en cuenta asumen un papel estratégico para inclinar el fiel de la balanza. Esto provoca que los partidos mayoritarios escuchen la opinión no solo de los partidos minoritarios, sino de los asambleístas no adscritos a una bancada. Si no hay mayorías estables, cada voto cobra un valor inestimable.

Aunque la fragmentación convencionalmente es criticada por ocasionar ineficiencias en la toma de decisiones parlamentarias, una cierta dosis de dispersión del poder en la Asamblea Constituyente es necesaria para configurar un multipartidismo propicio para la deliberación. En todo caso, no debe pecarse de ingenuidad. Nadie puede negar el peligro de que una alta fragmentación conduzca a situaciones de obsolescencia y parálisis en donde a los asambleístas les sea imposible conformar mayorías en los plazos definidos.

²⁹⁴ Negretto (2016), *“Constitutional Replacements...”*, cit., p. 40

También hay que admitir que la fragmentación de la Asamblea puede corromperse con facilidad. En lugar de propiciar la deliberación, podría denigrar en un mercado de compra-venta de votos. La publicidad en los debates y el monitoreo del proceso por parte de la ciudadanía es el único garante del que dispone la deliberación constituyente para que los representantes justifiquen cada una de sus decisiones en apego al interés público. En ausencia de una sociedad civil vigorosa y capaz de examinar el desempeño de sus representantes, los más loables motivos que fundamentan un diseño institucional pueden tergiversarse y ser manipulados a conveniencia de las élites políticas.

2.2.3 Volatilidad de las coaliciones: las asambleas con multipartidismo flexible

Plantear que las sociedades modernas son entes estáticos que se conforman por grupos diferenciados, fijos y claramente reconocibles es tan anacrónico como impreciso. Las sociedades contemporáneas son complejas en tanto albergan una multiplicidad de identidades, preferencias y doctrinas filosóficas y morales. Más aún, dentro de cada una de las categorías con las que solemos clasificar a los miembros de una sociedad existen agudas diferencias. Referirse a las mujeres o a los indígenas como grupos con intereses y aspiraciones homogéneos es caer en un esencialismo que desconoce su pluralidad y el hecho de que una misma persona pueda tener adscripciones diferentes. Tal como ejemplifica Gargarella, la misma persona podría considerarse a sí misma mujer, lesbiana, liberal y abogada, siendo todos estos rasgos igualmente decisivos para su identidad.²⁹⁵

En realidad, las sociedades contemporáneas están atravesadas por múltiples clivajes de nueva generación que, si bien no eliminan las divisiones materialistas y de clase con las que tradicionalmente se dividía el campo político entre izquierdas y derechas, sí complejizan la disputa al sobreponer nuevas capas. Esto no es una contingencia histórica, sino un rasgo consustancial de la cultura pública de las democracias contemporáneas.²⁹⁶

²⁹⁵ Gargarella (2001), *"Representación plena..."*, cit., p. 335

²⁹⁶ *ibidem*, pp. 334-335

Comencemos por reconocer que en la actualidad los ciudadanos forman coaliciones *ad hoc* en función de problemáticas concretas. Los tiempos de la militancia incondicional a una sola causa, o mejor escrito, a La Causa, han dado paso a modalidades de participación más flexibles en las que un individuo puede participar simultáneamente en múltiples organizaciones y a favor de agendas variadas sin ser tachado de desertor. Dicha volatilidad de las coaliciones también se manifiesta como una tendencia actual en algunos parlamentos en los que ya no existen mayorías estables que votan uniformemente en cada caso. Ahora se construyen coaliciones ganadoras dinámicas, cambiantes, conformadas por la suma de múltiples minorías.

Comprender cómo las coaliciones parlamentarias se forman ha sido una empresa intelectual por parte de politólogos cuando menos desde la segunda mitad del Siglo XX. La oferta de la literatura es diversa: va de teorías de juegos cooperativas, hasta no cooperativas, adentrándose también en estudios empíricos que identifican las posiciones políticas y la influencia de las distintas fuerzas políticas en la formación de una coalición.²⁹⁷ Frente a los cambios acelerados en los patrones de construcción de coaliciones tanto adentro como afuera de los parlamentos, los conceptos y categorías de los que disponemos para explicarlos tienen que ser actualizados constantemente.

Pero también hay que decir que algunas cosas en este campo de estudio no han cambiado con el paso de los años. Por regla general, para descubrir el comportamiento real de los legisladores no hay que fijarse en sus proclamas en tribuna, sino fundamentalmente en el sentido de sus votos.²⁹⁸ Lo mismo aplica para las coaliciones parlamentarias. Para revelarlas no hay que indagar tanto en los convenios y plataformas programáticas que las formalizan, sino en algo más elemental: los registros históricos de votación en bloque.

Para los propósitos de esta investigación, partimos del supuesto de que la deliberación constituyente necesariamente producirá volatilidad en las coaliciones mayoritarias. Y es que si hay una auténtica disposición a cambiar de opinión a raíz de los argumentos

²⁹⁷ George Tsebelis y Eunyong Ha (2013), “Coalition Theory: A Veto Players’ approach”, en *European Political Science Review*, p. 1

²⁹⁸ Marván (2017), *Cómo hicieron la..., cit.*, p. 16

expuestos por las contrapartes, también debe haber una auténtica disposición a cambiar el sentido de los votos. De igual importancia es que si una Asamblea Constituyente aspira a ser verdaderamente representativa, la fluctuación y yuxtaposición de preferencias que caracterizan a las sociedades complejas tendría que verse reflejada en el tablero de votaciones. La exposición de los siguientes tres tipos de asambleas servirá para revisar qué tipo de formación de coaliciones favorecen u obstaculizan la deliberación constituyente:

Asamblea atomizada con coaliciones altamente volátiles.- Al interior de una Asamblea de este tipo, la volatilidad en las votaciones se manifestaría cuando en lugar de bancadas estables y disciplina partidista, coexisten una multiplicidad de asambleístas atomizados con múltiples preferencias que forman coaliciones cambiantes según el tema que se trate. Altos grados de incertidumbre y de sorpresa en las votaciones serían la constante. Exagerar hasta el absurdo este caso hipotético tiene el propósito de mostrar que coaliciones tan inestables serían incompatibles con otro principio que es elemental para el funcionamiento de la deliberación: el de la eficiencia para alcanzar decisiones concretas.

Asamblea con coaliciones estáticas.- Con el mismo propósito ilustrativo, en el extremo contrario se ubicarían las asambleas con bloques estables y claramente diferenciados que votan uniformemente o que son dominadas por un solo partido. En tales condiciones, la apertura de una ventana deliberativa es remota, pues quedaría a expensas de la generosidad y sensibilidad de una máquina aplanadora. En casos como este, la mayoría requerida se configura previo al debate, el cual queda reducido a una puesta en escena para cumplir con un trámite republicano.

Asamblea con multipartidismo flexible.- A la mitad del camino entre los extremos de una Asamblea híper-atomizada y una en la que un solo bloque controla el proceso legislativo, radica un espacio de oportunidad para que la deliberación constituyente emerja. Lo denominaremos Asamblea con multipartidismo flexible. Es claro que las condiciones enunciadas en la sección de equilibrios políticos –que ninguna fuerza política por sí sola pueda aprobar ni vetar una iniciativa y que las voces de las minorías tengan un peso relevante– son engendradas por el multipartidismo que habita en la

Asamblea Constituyente. Pero, ¿a qué se debe el adjetivo que dicha clasificación lleva por apellido? Su carácter flexible hace alusión nada menos que al relajamiento de la disciplina de partido.

Aunque en términos ideales un individuo plenamente libre y sin ataduras partidistas sería el sujeto predilecto para deliberar, el primer caso hipotético fue expuesto solo para evidenciar lo inoperante que podría ser un parlamento que no estructure mínimamente su trabajo a través de bancadas partidistas. En el multipartidismo flexible, si bien los asambleístas se siguen adscribiendo a bancadas con sus correligionarios, la diferencia es que cuentan con cierto grado de autonomía para expresar sus convicciones en los debates y votar a conciencia. Esto significa que eventualmente pueden ir en sentido contrario a la voluntad mayoritaria de su grupo sin temor a una expulsión o represalia.

Cuando la relajación de la disciplina permite que miembros de distintas bancadas se reúnan para impulsar una agenda en concreto, como por ejemplo, temas medioambientales, derechos de las mujeres, de las juventudes, de pueblos originarios, o bien agendas de desarrollo regional, las coaliciones multipartidistas se construyen sobre la base de consensos transversales. Por encima o al margen de las líneas que tradicionalmente dividen a los partidos, estas coaliciones impulsarán ciertas iniciativas dentro de la Asamblea, ya sea a través de la acción directa o atrayendo el respaldo de la opinión pública a su causa.

La aparición de agrupaciones multipartidistas que se articulan en torno a causas y agendas (*issue-based coalitions* en inglés) sería inconcebible bajo esquemas de disciplina férrea de partido, habida cuenta que provoca que los asambleístas cierren las puertas del diálogo y se muestren indiferentes ante las argumentaciones de sus pares de otras bancadas. Solo una disciplina flexible permite espacios de interlocución y persuasión recíproca. Habría entonces margen de maniobra para invertir el orden de la ecuación: en vez de que prevalezca la razón de la fuerza, que lo haga la fuerza de la razón. Justamente la formación de estos tipos de coaliciones sobre la base de consensos transversales es la aspiración de la deliberación constituyente.

Para ejemplificar el planteamiento, imaginemos a un diputado de derecha libertaria y secular cuyo *leitmotiv* es que el Estado no se entrometa en las decisiones de los individuos. Si tiene autonomía para actuar conforme a sus convicciones, en temas como la interrupción legal del embarazo o la legalización del consumo de marihuana estaría votando en bloque con los legisladores de izquierda. Mientras que en temas de libre comercio y disminuciones de cargas fiscales votaría con la derecha. Como puede observarse, la formación de consensos transversales y la subsecuente volatilidad de las coaliciones explican por qué un constituyente que en una votación se encuentra en minoría, a la siguiente eventualmente podría desplazarse a la mayoría.

Además de votar en bloque a la hora decisiva, entre las actividades que pueden desarrollar en colectivo estas coaliciones informales se encuentran reuniones periódicas entre los integrantes y su *staff* parlamentario, así como foros con especialistas o representantes de la sociedad civil para compartir información y desarrollar estrategias coordinadas.²⁹⁹ De igual modo, cada uno de sus impulsores está a cargo de sensibilizar a sus compañeros de bancada sobre las causas que enarbola, con lo cual el colectivo asegura una influencia transversal. Experiencias en distintos países sugieren que con o sin registro formal, dichas coaliciones multipartidistas ayudan a construir confianza entre los distintos grupos que conforman la Asamblea. Además, aumentan la visibilidad de ciertas agendas y contribuyen a estructurar las discusiones en comisiones y en el Pleno. Para mejorar el desempeño de tales agrupaciones, en algunos congresos como el norteamericano cuentan con apoyo logístico y administrativo.³⁰⁰

²⁹⁹ Matthew E. Glassman (2017), *Congressional Member Organizations: Their Purpose and Activities, History, and Formation*, EUA, Congressional Research Service, pp. 1-10

³⁰⁰ The Carter Center (2014), *op. cit.*, p. 50. El Congreso norteamericano destaca por la proliferación y grado de desarrollo de agrupaciones que aglomeran a diputados de diferentes partidos en función de afinidades diversas. En 2017 existían 800 grupos informales de miembros del Congreso registrados, como por ejemplo, el *Congressional Black Caucus*, que impulsa agendas concernientes a las demandas de los norteamericanos afrodescendientes; el *Congressional Diabetes Caucus* para temas de salud; grupos sobre asuntos industriales, como el *Congressional Steel Caucus*; articulaciones regionales, como el *Northeast-Midwest Caucus*; y hasta un *Sportsmen's Caucus*, que asegura contar con 300 miembros de las dos Cámaras provenientes casi de la totalidad de los 50 estados de la Unión Americana. Ver: *Congressional Member Organizations...*, *op. cit.*, pp. 1-10; y <http://congressionalsportsmen.org/caucuses/congressional>. Consultado el 4 de marzo de 2018

Dado el peso que tiene la disciplina de partido para inhibir la deliberación en asambleas multipartidistas, una asignatura pendiente es explorar formas para flexibilizarla. Una alternativa es que los partidos incorporen en sus listas a personalidades y figuras públicas con un prestigio público que cuidar y cuyas expectativas profesionales no estén a merced del jefe de bancada. Sin importar que estén o no afiliados al partido, la independencia y el peso de estos perfiles puede servir como puente para que los distintos bloques comiencen a dialogar y se vaya generando un ambiente de mayor libertad dentro de la Asamblea.

En síntesis, la existencia del multipartidismo flexible es relevante para la deliberación en una Asamblea Constituyente porque admite coaliciones volátiles y *ad hoc* que se forman sobre la base de consensos transversales en función de la temática que se trate, sin caer en el extremo de prescindir de los grupos parlamentarios para ordenar los debates constituyentes.

2.3 Contexto

A grandes rasgos, la deliberación constituyente está conformada por dos esferas: las dinámicas internas de la Asamblea encargada de aprobar el texto constitucional, y la interacción entre este cuerpo legislativo y el entorno social que lo rodea y condiciona sus trabajos. La primera esfera se desarrolló en las secciones anteriores; corresponde ahora detenerse en la segunda, la cual está integrada por fuerzas contrapuestas.

Por una parte, la participación de la sociedad es un elemento indispensable para hablar de deliberación constituyente. Es por ello que tienen que diseñarse dispositivos de participación democráticos que permitan el acceso de todos los interesados a la toma de decisiones. Pero por otra parte, existirán actores relevantes que no quieren que las cosas cambien y que invertirán numerosos recursos en erosionar los espacios de decisión democráticos con el fin de hacer prevalecer sus intereses particulares. Es

debido a ello que se tienen que tomar previsiones institucionales que eviten que el proceso sea capturado u obstaculizado por ciertos grupos de poder.

2.3.1 Participación de la sociedad

La participación incluyente durante los momentos constituyentes es un acto central en la configuración de ciudadanos empoderados y con derechos. Hoy en día, la idea de que los ciudadanos deben involucrarse en la elaboración de su Constitución no solo es ampliamente reconocida como principio normativo, sino que cada vez con mayor frecuencia es llevada a la práctica.³⁰¹

Si damos por válido que la naturaleza del proceso influye en el resultado, el aporte democratizador del nuevo orden constitucional dependerá en buena medida de que los ciudadanos tengan posibilidades reales de incidir en una o varias etapas del proceso. Esto no puede darse por sentado: hay procesos de elaboración constitucional que no son participativos e incluyentes, sino que su desarrollo queda restringido a las esferas de las élites políticas. Por lo tanto, es necesario que la Asamblea establezca procesos y mecanismos proactivos para allegarse de las propuestas de todos los interesados y motivar la participación de la sociedad.³⁰²

De hecho, motivar y encauzar la participación ciudadana es un claro desafío para los impulsores de procesos constituyentes, principalmente los que se desarrollan en democracias de reciente creación. En tales casos, aunque los regímenes autoritarios se hayan demolido en términos formales, sus códigos e inercias pueden seguir ejerciendo una abrumadora influencia en los hábitos y prácticas de la sociedad. En tales contextos de transición, las personas que recién se estrenan como ciudadanos con plenos derechos por lo regular están desprovistas de los recursos cognitivos y competencias democráticas que la participación requiere.

Los procesos constituyentes en democracias consolidadas que son convocados desde las instituciones por élites reformistas también tienen que lidiar con un desafío significativo: la desafección ciudadana con las instituciones y, por tanto, su renuencia a

³⁰¹ Wandan (2016), *op. cit.*, p. 2

³⁰² Ghai (2012), *"The Role of Constituent Assemblies..."*, *cit.*, pp. 7 y 10

acercarse a espacios que tengan algo que ver con la política convencional. Ante tales valoraciones negativas, la elaboración de una nueva Constitución es una excelente oportunidad para sacarle provecho a los potenciales de pedagogía cívica de la deliberación democrática. Los impulsores del proyecto deben despertar el interés de la ciudadanía; comunicar de manera comprensible –pero sin simplificar– las razones por las cuales es importante el cambio constitucional; aclarar en qué consiste, cuál es la hoja de ruta y quiénes son los encargados de elaborar el texto constitucional.

Diseños institucionales participativos son necesarios, pero insuficientes. La deliberación constituyente precisa que las personas cuenten con un mínimo de competencias ciudadanas, como por ejemplo, comprender a grandes rasgos la naturaleza de los poderes públicos y la manera en que se distribuyen facultades y competencias entre estos; conocer los mecanismos de supervisión y control para llamar a rendir cuentas a autoridades públicas, procesar la información necesaria para evaluar el desempeño de los gobiernos actuales y de los que los precedieron; poder situarse en los debates sobre las alternativas de reformas legales y emitir una opinión informada; y, finalmente pero no de menor importancia, conocer los procedimientos para hacer exigibles y justiciables sus derechos.

Para inculcar estas competencias en los ciudadanos no se requiere matricularlos en un curso. Por fortuna, se aprenden deliberando. El esfuerzo educativo de muchos a muchos tiene que aspirar a que la gente común pueda imaginar alternativas posibles, rechazando la inevitabilidad de los sistemas políticos anteriores y comprendiendo los significados del cambio constitucional.³⁰³ De la deliberación constituyente puede emerger una cultura cívica renovada, una mediante la cual los sujetos cobren conciencia de sus derechos en su vida cotidiana.

Ahora bien, si no es precedida por un programa pedagógico intensivo, la deliberación puede degradar en espontaneismo, demagogia o en manipulación de la opinión pública. Otro riesgo mayor lo representan dirigentes políticos que, en su afán de conservar sus parcelas de dominio, abrirán canales participativos con el único propósito de apaciguar

³⁰³ Galli (2006), *Constitution Building Processes...*, cit., pp. 14 y 16

las energías democratizadoras de la sociedad y entretenerlas en actividades infructíferas que terminen por desgastarse. Existe la amenaza de que la participación naufrague en convocatorias oficiales que resulten ser una coartada: democráticas tan solo en la fachada, pero vacías de sustancia y sin la posibilidad de una auténtica incidencia por parte de la sociedad civil.

Es por razones de esta índole que sería un error hacerse ilusiones democratizadoras con cualquier proceso de elaboración constitucional que involucre a la ciudadanía. Para que la participación surta efectos democratizadores, los mecanismos institucionales que garanticen que la opinión de los ciudadanos es tomada en serio son tan solo un requisito. El llamado institucional debe ser atendido por las organizaciones de la sociedad civil. Su papel es indispensable para una deliberación constituyente exitosa.

Grupos de representación informal de la sociedad civil

A la par de los esfuerzos de formación cívica por parte de instituciones y de los convocantes al proceso de elaboración constitucional, el papel de la sociedad civil organizada es fundamental para robustecer el debate público, preparar a la gente para que comprenda las complejidades y relevancia del suceso extraordinario, movilizar a la opinión pública, realizar investigaciones, convocar a reuniones y conferencias, e interceder por causas y agendas.³⁰⁴ Solo cuando iniciativas como estas detonan en múltiples frentes y la sociedad se vuelca al momento político, es posible hablar del inicio de un auténtico proceso constituyente no restringido meramente a la elaboración formal de una Constitución a cargo de las élites institucionales.

En sociedades conformadas por millones de sujetos con identidades a lo sumo diversas, la deliberación constituyente solo es viable a través de colectivos emanados de la propia sociedad que compartan preferencias y se articulen en torno a intereses afines. Se trata de organizaciones de representación informal conformadas por actores políticos no electos que fungen como correas de transmisión entre sociedad y Asamblea Constituyente. Para llevar a cabo su función de intermediación, deben ser capaces de agregar preferencias de individuos, estructurarlas, darles coherencia, traducir las

³⁰⁴ Ghai (2012), *"The Role of Constituent Assemblies..."*, cit., p. 5

deliberaciones populares en textos que sirvan de insumo para la redacción de los artículos legales y, por si fuera poco, sostener las demandas a lo largo del tiempo.³⁰⁵

Este tipo de agrupaciones han sofisticado la representación en las democracias contemporáneas. Según Wandan, el concepto de representación ya no solo tiene que ver con detentar un cargo formal y electivo dentro de las instituciones. Más bien está ligado a que un sujeto político cumpla una función auténticamente representativa. Visto así, el criterio central para evaluar a un representante democrático ya no necesariamente es si ha sido formalmente investido de cierta autoridad a través del voto, sino que sus acciones hablen genuina y sustantivamente a nombre de quienes están ausentes y con ello contribuya al funcionamiento apropiado de las instituciones democráticas. Actores políticos no electos como asociaciones civiles, sindicatos, grupos de interés, ONGs y movimientos sociales no solamente representan a los ciudadanos a través de la presión a los representantes formales para que adopten ciertas políticas públicas. Bajo el paradigma de la gobernanza democrática, estos actores suelen ser corresponsables en la redacción, implementación e incluso el monitoreo de las legislaciones aprobadas.³⁰⁶ No es descabellado señalar que pese a no tener un cargo electivo, ciertos personajes y colectivos de la sociedad civil inciden más en la hechura de leyes que un legislador promedio disciplinado a las directrices de su jefe de bancada.

Conceptualizar este tipo de agrupaciones no es tarea sencilla. Eisenstadt *et al.* las denominan como grupos de interés, pero en algunos países se corre el riesgo de confundirlos con poderes fácticos que ejercen presión indebida a favor de sus intereses privados, cuando contrariamente su función es interceder por el interés público. Grupos de abogacía (*advocacy groups*) es otra alternativa para definirlos, pero no es del todo satisfactoria, ya que su labor no se agota en la defensoría legal. Una definición extendida son las llamadas Organizaciones No Gubernamentales, la cual además de caracterizar a un ente por lo que no es, padece otra deficiencia: escapan a esta clasificación todos aquellos colectivos que no cuentan con cierto grado de

³⁰⁵ Eisenstadt (2017), *Constituents before Assembly...*, cit., pp. 4, 141 y 147

³⁰⁶ Wandan (2016), *op. cit.*, p. 24

formalización. A falta de un mejor concepto, aquí las denominaremos grupos de representación informal de la sociedad civil.

Dos características los diferencian marcadamente de los lobbies, organizaciones que también inciden, a veces de manera determinante, en las decisiones legislativas. La primera es que actúan públicamente y son claramente identificables. Esto quiere decir que su agenda es abierta, auditable y todas sus causas son justificadas en arreglo al interés general. La segunda es que no interceden a nombre de actores privados, sino por bienes públicos.

Es importante resaltar el papel de estos grupos en la deliberación constituyente, pues canalizan la energía transformadora de la sociedad y la transforman en propuestas legislativas concretas. La ausencia de estos colectivos implica con certeza que los esfuerzos participativos de multitudes se diluyan en el aire y que no haya conexión entre las demandas de la calle y las mesas de deliberación constituyente, o entre los foros digitales de discusión y los espacios institucionales. Egipto e Islandia dan cuenta de procesos constituyentes altamente participativos en medios digitales que fracasaron en su conversión a insumos concretos para el cambio constitucional, precisamente por la ausencia de este tipo de agrupaciones.³⁰⁷

La participación ciudadana a lo largo de las etapas constituyentes

Para fines analíticos, dividiremos la participación de la sociedad a lo largo del proceso constituyente en tres etapas: a) la génesis; b) los trabajos de la Asamblea Constituyente; y c) las postrimerías. En el siguiente cuadro se plantean modalidades de participación ciudadana en cada una de las fases:

Tabla 2.5 Modalidades de participación ciudadana en las distintas etapas de los procesos constituyentes

Etapas	Modalidad de participación ciudadana	Aportes a la deliberación constituyente	¿Vinculante ?
---------------	---	--	----------------------

³⁰⁷ Eisenstadt (2017), *Constituents before Assembly...*, cit., pp. 4, 141 y 147

a) La génesis. Previo al Constituyente	Movimientos sociales, campañas.	Instalar en la agenda pública la idea de que es necesario el cambio constitucional. Pueden ser la fuerza motora necesaria para que el proceso arranque.	No
	Referéndum para autorizar el inicio del proceso.	Es la ciudadanía la que decide si ha o no ha lugar al reemplazo constitucional.	Sí
	Mecanismos consultivos y/o deliberativos durante la elaboración del borrador.	Identificar las preferencias ciudadanas. Deliberaciones públicas de fondo que sirven como insumos al borrador constitucional. Inclusión.	No
	Elecciones de los miembros de la Asamblea Constituyente.	Elegir y ser elegido. Una elevada participación aporta legitimidad y representatividad al proceso.	Sí
b) Durante los trabajos de la Asamblea Constituyente	Parlamento Abierto.	Insumos al texto constitucional: Audiencias públicas, iniciativas ciudadanas, mesas redondas, consultas ciudadanas, estudios e informes. Publicidad y rendición de cuentas. Vinculación entre representantes y representados.	Parcialmente

c) Después de la aprobación de la Constitución	Referéndum ratificatorio.	Mecanismo de control ciudadano que eleva el nivel de exigencia de representatividad y fomenta que los constituyentes trabajen bajo la premisa del interés público.	Sí
	Foros deliberativos permanentes y observatorios ciudadanos.	Seguimiento y monitoreo para una adecuada implementación de la Constitución.	No

Si algo queda reflejado en este cuadro es que no existe pretexto para no involucrar a la ciudadanía, porque existen múltiples alternativas no excluyentes entre sí para que participe a lo largo de las distintas etapas constituyentes. Veamos a detalle.

a) La génesis constituyente

Contrario a lo que pudiera suponerse, las élites políticas no son los únicos actores capaces de detonar un proceso constituyente institucionalizado. En el momento preconstituyente, la movilización social es crucial para instalar en la agenda pública la importancia del cambio constitucional. El proceso puede ser detonado por la movilización de organizaciones de la sociedad, tales como sindicatos, organizaciones de mujeres, comunidades religiosas, culturales o de personas con alguna discapacidad, minorías y *think tanks* que, pese a su diversidad, coincidan en la necesidad de impulsar un cambio constitucional.³⁰⁸

Un caso emblemático de una convocatoria “desde abajo” como consecuencia de la presión ejercida preponderantemente por la ciudadanía, es el colombiano. El proceso constituyente de 1991 surgió de un movimiento ciudadano liderado por estudiantes

³⁰⁸ Ghai (2012), “*The Role of Constituent Assemblies...*”, cit., p. 5

universitarios y profesores que idearon la *Séptima Papeleta*. Esta campaña consistía en que en las elecciones regulares de 1990, los ciudadanos debían depositar una boleta extra en las urnas demandando la convocatoria a una Asamblea Constituyente. En un contexto en el cual el pacto vigente no había logrado edificar una estructura estatal capaz de atajar el grave problema de la violencia, más de dos millones de votantes respondieron a la iniciativa de los estudiantes. A pesar de que existía un acuerdo entre los principales partidos en el Congreso para revisar a profundidad la Constitución de 1886, y de que el Partido Liberal contaba con la mayoría necesaria para asegurar que las reformas prosperaran, la avasallante presión popular obligó a las élites políticas a ir más allá. Al presidente Barco no le quedó otra opción que convocar a un plebiscito oficial, con lo cual dio inicio el proceso constituyente.³⁰⁹

Una vez que el proceso es detonado, lo elemental es contar con un proyecto de Constitución. Ya se había hecho mención de que la elaboración del borrador es la etapa del proceso constituyente en la cual la participación ciudadana tiene impactos más favorables para la democratización. Eisenstadt, LeVan y Maboudi sostienen que no incorporar los insumos de la ciudadanía desde esta etapa prematura constituye un “pecado original” difícil de subsanar en fases posteriores. La inclusión de la multiplicidad de los grupos sociales desde el inicio del proceso puede ser la diferencia entre una letra muerta y un contrato social vivo y democrático.³¹⁰

De entre todas las etapas de elaboración de una nueva Constitución, la redacción del borrador es la más compatible para la deliberación, lo cual debe resaltarse por su correspondencia con los propósitos de esta investigación. En esta fase, la deliberación constituyente puede operacionalizarse a través de consultas públicas, campañas de formación cívica, talleres, audiencias públicas, campañas de sensibilización tanto en los medios de comunicación como en esquemas presenciales, o bien, reuniones públicas con los redactores. Para Solongo Wandan, estas formas de diálogo societal, además de incrementar el sentido de pertenencia de los ciudadanos con su Constitución, terminan por empoderarlos. Asimismo, informan a los redactores sobre las necesidades y

³⁰⁹ Ríos (2015), *op. cit.*, pp. 27 y 41 y; Negretto (2012), “*Replacing and Amending Constitutions...*”, *cit.*, p. 758

³¹⁰ Eisenstadt (2017), *Constituents before Assembly...*, *cit.*, p. 24

preferencias de sectores generalmente invisibilizados en los espacios de decisión. Dichas modalidades de participación deliberativa pueden cobrar mayor relevancia si se formalizan con mecanismos como: 1) Iniciativas ciudadanas.- Modalidad de la democracia directa mediante la cual se le confiere a los ciudadanos el derecho a presentar propuestas de ley ante los redactores y/o la Asamblea Constituyente, o; 2) Audiencias públicas.- Son convocadas por los propios impulsores del proceso con el objetivo de que tanto los ciudadanos comunes como los especialistas tengan la oportunidad de revisar y comentar versiones preliminares del texto constitucional.³¹¹

Una manera convencional para involucrar a la ciudadanía en la fase preconstituyente es convocándola a las urnas. Puede hacerse de dos maneras complementarias. Una es a través de un referéndum en el que se consulte al pueblo si autoriza el inicio del proceso constituyente. Otra es por medio de las elecciones de quienes ocuparán un escaño en el congreso constituyente. En lid democrática, la primera es aconsejable, y no hay pretexto que valga para no convocar a la segunda.

b) Durante los trabajos de la Asamblea Constituyente

La Asamblea Constituyente tiene que adoptar medidas para solventar la desconfianza ciudadana. Las valoraciones negativas a las instituciones ordinarias por parte de los representados la obligan a predicar con el ejemplo, asumiendo una política de máxima apertura, transparencia, rendición de cuentas y acceso a toda la información legislativa que produzca: desde los dictámenes y las sesiones en comisiones y en Pleno, hasta cuánto y cómo se gasta del presupuesto público; desde la declaración de intereses de los congresistas, hasta las listas de asistencia y de votación. Todo esto en formatos asequibles, abiertos, descargables y fácilmente utilizables. Los principios promovidos desde la Alianza para el Parlamento Abierto en diversos lugares del mundo, pueden servir como un buen punto de partida.³¹²

³¹¹ Wandan (2016), *op. cit.*, pp. 3-5. Definición de iniciativa ciudadana obtenida del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=251> . Consultado el 8 de mayo de 2018.

³¹² Alianza para el Parlamento Abierto, “*Principios del Parlamento Abierto en México*”, en: <http://www.parlamentoabierto.mx/principios/>. Consultado el 8 de mayo de 2017.

El Parlamento Abierto no se agota en la transparencia y la rendición de cuentas, sino que también implica una dimensión deliberativa. Diálogos, foros consultivos presenciales y a través de plataformas digitales y recepción de iniciativas ciudadanas con derecho de audiencia ante comisiones dictaminadoras, son parte del bagaje para incitar la adhesión ciudadana al proceso constituyente. Estas medidas podrán sonar fáciles, pero su instrumentación entraña desafíos significativos. Para dimensionar la magnitud de los desafíos, basta citar tres casos de sobrecarga de iniciativas: el nicaragüense, el brasileño y el sudafricano.

En 1986, la Asamblea Nacional de Nicaragua lanzó una convocatoria pública para recabar comentarios sobre el borrador constitucional. En respuesta, cien mil ciudadanos participaron en foros consultivos mediante los cuales se formularon 4,300 sugerencias. De 1987 a 1988, en el contexto de la elaboración de la nueva Constitución brasileña, los ciudadanos sometieron 64,000 iniciativas. Entre 1994 y 1996, Sudáfrica demostró que es posible poner en marcha a gran escala un proceso de elaboración constitucional participativo, el cual se tradujo en dos millones de propuestas ciudadanas. Este caso destaca por sus esfuerzos para sensibilizar a la población sobre la importancia de la nueva Constitución, los cuales incluyeron campañas en medios de comunicación, anuncios en las calles, la publicación de un periódico de la Asamblea con un tiraje de alrededor de 160 mil ejemplares, caricaturas, un portal de Internet y reuniones públicas. En conjunto se estima que estas acciones llegaron al 73 por ciento de la población.³¹³

Estos tres casos celebrados desde mediados de los ochenta hasta mediados de la década de los noventa comparten una sobrecarga de insumos que rebasa la capacidad de procesamiento de cualquier Asamblea, por mayores que fueran sus niveles de compromiso democrático y eficiencia legislativa. El desbordamiento de la participación conlleva al peligro de generar altas expectativas que a la postre no se van a poder satisfacer. Una crítica recurrente de los especialistas del Derecho a los políticos es que ceder a las presiones para incorporar múltiples reivindicaciones de la sociedad civil en

³¹³ Hart (2003), *op. cit.*, pp. 7-8; y Ginsburg, (2009), *op. cit.*, p. 208

la Constitución trae como consecuencia un texto tan recargado, ambicioso y ajeno a la realidad, que no podrá llevarse a la práctica. Para esta perspectiva, tal escenario no solo desacreditaría a la Constitución sino que produciría un mayor desencanto con la política.³¹⁴ En efecto, una dosis de cautela y responsabilidad política es necesaria para que el proceso participativo no genere efectos contraproducentes en las calificaciones que los ciudadanos confieren a la democracia.

Después de la aprobación

Llegado este punto, no nos detendremos a discutir los asegunes de convocar a un referéndum de ratificación, pues una parte de la exposición de los arreglos institucionales profundizó en ello. Procedamos entonces a analizar otras modalidades de participación ciudadana luego de que la Asamblea culmina sus trabajos. Para empezar, hay que advertir que ni siquiera una vez que la Constitución entre en vigor quedará blindada en contra de los ataques de las fuerzas del antiguo régimen. Tras su promulgación, tendrá el desafío de estabilizarse y consolidarse ante los embates de las élites políticas tradicionales que eventualmente se sentirán rebasadas y atemorizadas de perder el control. En escenarios de esta índole, el documento legal de mayor jerarquía recientemente promulgado enfrentará fuertes resistencias en su implementación, como por ejemplo, solo ser aplicado selectivamente según convenga a los intereses de los gobernantes.³¹⁵

Lamentablemente, una inmensa participación ciudadana no es garantía de que una Constitución arribará a buen puerto. Ejemplos de elevada participación en la elaboración de una Constitución que nunca llegaron a ser verdaderamente implementadas son Eritrea, Uganda, Etiopía y Tailandia en 1997.³¹⁶ Por si fuera poco, mientras que los perdedores en etapas previas resistirán su implementación, no debería sorprendernos que aquellas fuerzas políticas que la hayan impulsado cambien de parecer ante una eventual modificación en su posición política, como por ejemplo,

³¹⁴ Galli (2006), *Constitution Building Processes...*, cit., p. 15

³¹⁵ *ibidem*

³¹⁶ Ginsburg, (2009), *op. cit.*, pp. 215-216

pasar de ser minoría a formar una nueva mayoría que, para permanecer como tal, encuentra mayores ventajas en las disposiciones anteriores.

La Constitución podrá entrar en vigor, pero los hábitos y los códigos informales del antiguo régimen prevalecen, particularmente entre las Fuerzas Armadas y la burocracia. El rol de esta última es particularmente conflictivo, pues habrá de ser la encargada de instrumentar en el terreno una Constitución en cuya elaboración no participó (o cuando menos es deseable que no participe). En efecto, entre los redactores y los operadores de la nueva Constitución pueden surgir tensiones y desfases que ponen en vilo la sostenibilidad del nuevo pacto.

De manera concomitante, los intereses arraigados en el viejo orden podrán movilizar recursos y dinero para obstaculizar la implementación, capturar las nuevas instituciones, o bien, neutralizar la agenda progresista del nuevo orden. Queda claro entonces que una nueva Constitución no puede garantizar su propia protección. Su devenir dependerá de fuerzas y factores exógenos. No existe algo así como un punto final en un proceso constituyente.³¹⁷ Ante los grupos que intentarán socavarla y volverla inoperante, el proceso debe contemplar la apertura de espacios permanentes de deliberación, en los que emerja una ciudadanía dispuesta a organizarse para defender el documento del cual es coautora. Desde luego, a mayor deliberación constituyente será más complicado llegar a una decisión, puesto que se tienen que conciliar posturas heterogéneas. Pero lo que se pierde en eficiencia se gana en consentimiento social, con lo cual el texto aprobado tendrá muchas mayores probabilidades de ser defendido por los propios ciudadanos y, por ende, perdurar a lo largo del tiempo.

En recapitulación, la enunciación formal de mecanismos de participación no basta. De nada sirve si las propuestas ciudadanas van a parar a un saco roto o solo se utilizan como fachada para legitimar un proceso elitista o autoritario. Los procesos de participación deben ser diseñados e implementados con cuidado, contando con métodos y reglas claras para hacer valer la voz de los ciudadanos, pero a la vez,

³¹⁷ Galli (2006), *Constitution Building Processes...*, cit., pp. 11-17

procurando no crear expectativas irrealizables. No menos importante es blindar estos canales de participación de la manipulación de grupos de poder que buscarán sacar provecho de manera subrepticia, como a continuación se expondrá.

2.3.2 Intereses institucionales

Las asambleas constituyentes en democracias contemporáneas no llevan a cabo su labor en una situación de aislamiento carente de perturbaciones externas. Por el contrario, emergen dentro de una constelación de instituciones que las anteceden y cuyos intereses se han ido arraigando en el orden establecido. En muchas transiciones el antiguo régimen retiene medios coercitivos como el control de la policía y las Fuerzas Armadas para hacer creíbles sus amenazas. De igual modo, grupos con capacidad de movilizar muchedumbres, junto con oligarquías económicas locales y extranjeras pueden ejercer presión en los asambleístas.³¹⁸

Entre los factores externos que buscarán estrechar el campo deliberativo de una Asamblea Constituyente se encuentran los intereses institucionales, o para decirlo en términos llanos, de aquellos actores que en el momento constituyente se encuentran al mando de diversas instancias públicas (poderes del Estado, órganos autónomos, partidos políticos, entre otros). Su resistencia al cambio democrático es comprensible, dado que el orden constitucional que les ha beneficiado para alcanzar esas posiciones es lo que un proceso constituyente busca modificar.

Por lo tanto, ciertas instituciones públicas buscarán tener injerencia en el proceso para salvaguardar sus intereses. Algunas expondrán sus preocupaciones por vías legítimas y la Asamblea debe garantizar su derecho de audiencia. En todo caso, lo que debe prevenirse es que los actores que le deben lealtad a la institucionalidad vigente empleen el poder y la influencia que les confieren sus cargos públicos para presionar o incluso amedrentar a los asambleístas constituyentes.

Es el caso del Poder Ejecutivo, el cual no solo dispone de los mecanismos informales para presionar a los Constituyentes, sino que puede ser un factor determinante en el

³¹⁸ Elster (2001), *"Ideal and Reality..."*, cit., p. 3

diseño de las reglas del juego. Así, desde una etapa inicial podría reservarse prerrogativas cruciales para el proceso, como ser el encargado de proponer a la Asamblea Constituyente el borrador constitucional o apartar escaños para su libre designio. En una fase avanzada, podría reservarse el poder de vetar el texto aprobado, o bien, condicionar su entrada en vigor a su firma y publicación.

Otros intereses institucionales que pueden inhibir la apertura de una ventana deliberativa son los partidos políticos. Su participación abre una contradicción irremediable: se encomienda modificar el *establishment* a las instituciones que lo reproducen. Dicho de otro modo, en los procesos constituyentes institucionalizados los actores del viejo orden son copartícipes de la elaboración del nuevo orden. Tal paradoja no es motivo para negarles su derecho a competir para ocupar escaños constituyentes. De impedirlo, lo único que se lograría es que las fuerzas vivas de los partidos se presentaran en las boletas bajo otro emblema. Además, en el momento en que se proscribía la participación de sectores de la sociedad, el proceso deja de ser democrático y se vuelve excluyente, con lo cual se cancela la posibilidad de entablar una deliberación real.

Por mayor descrédito ante los ojos de la ciudadanía, los partidos políticos son organizaciones que expresan y agregan preferencias ciudadanas y que han conseguido sus respectivos cargos y posiciones a través del voto, la principal fuente de legitimación del poder en una democracia.³¹⁹ Son organizaciones consustanciales a la representación política y a la disputa pacífica del poder político. Como Hans Kelsen magistralmente sentenció, solo desde la ofuscación o la hipocresía se puede pensar que la democracia (*incluso la deliberativa*) es posible sin partidos políticos. Admitir su participación protagónica no implica desconocer que entraña dificultades. Para sobrellevar la participación de los partidos políticos en la deliberación constituyente, es necesario comprender las siguientes tensiones:

La primera tensión radica entre la libertad de conciencia y la disciplina de partido. Para que exista la posibilidad de deliberar, los constituyentes deben guardar autonomía

³¹⁹ Negretto (2016), "*Constitutional Replacements...*", *cit.*, p. 8

relativa respecto a las cúpulas del partido político que los postuló. El surgimiento de un marco deliberativo dentro de una rígida disciplina de partido es improbable, dado que se requiere libertad para cambiar el sentido del voto y disposición a escuchar los argumentos de otros miembros de la Asamblea y, eventualmente, ser persuadido. Si bien la deliberación es compatible con bancadas y coaliciones con contornos claramente definidos, estas no deben fungir como una camisa de fuerza que socave la libertad de cada asambleísta a expresarse y votar a conciencia sin temor a ser castigado.

Como ya se mencionó, una opción para que la disciplina de partido no equivalga a camisa de fuerza es propiciar las candidaturas externas. Efectivamente, su incorporación representa una ventaja para la deliberación: por la sola condición de no pertenecer al partido que los postula, estas figuras debilitan la disciplina de partido en las dinámicas y votaciones de las asambleas constituyentes. Su autonomía favorece el surgimiento de espacios de diálogo interpartidista y de persuasión recíproca en función de los sectores y causas que representan.

Un segundo problema de la participación de los partidos para la deliberación constituyente radica en que siendo instituciones que existen con anterioridad a la convocatoria a un nuevo pacto, tendrán como incentivo salvaguardar intereses y posiciones arraigados en el orden instituido. Depositar funciones constituyentes en instituciones previamente constituidas ineludiblemente genera conflictos de interés: al sujeto regulado le corresponde diseñar su propia regulación. Esto se torna evidente en el diseño de las leyes electorales y las facultades del gobierno. En palabras de Carles Boix, las reglas electorales son determinadas por élites políticas que compiten entre sí y que a través de un cálculo racional buscarán anticipar los efectos de su decisión.³²⁰

Regularmente, los partidos mayoritarios prefieren votaciones mayoritarias en distritos uninominales, mientras que los pequeños pugnarán por sistemas de representación proporcional. Asimismo, los partidos grandes con posibilidades razonables de formar gobierno insistirán en medidas que fortalezcan al Ejecutivo frente al Legislativo,

³²⁰ Carles Boix (1999), *Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies*, en *American Political Science Review* Vol. 93 Num. 3, pp. 610-611

mientras que partidos sin posibilidad de formar gobierno optarán por asegurar mayores controles parlamentarios ante el Ejecutivo.³²¹ Sean mayoritarios o pequeños, los partidos con registro tienen en común el rechazo al ingreso de nuevos competidores, lo cual también se verá reflejado en las leyes en materia electoral que aprueben y en los umbrales fijados para acceder a espacios de representación y otras prerrogativas.

La búsqueda de intereses partidistas puede mitigarse de manera significativa en presencia de una ciudadanía empoderada que ejerza presión y vigile el proceso de cerca. A mayor escrutinio público, menor será el campo de maniobra de los intereses instituidos. Esto se debe a que buena parte de los intereses privados o de grupos políticos no tienen ninguna equivalencia plausible con la imparcialidad y por lo tanto no pueden ser presentados de manera creíble bajo el halo legítimo del interés público.³²²

Asimismo, hay que apuntar los peligros de excluir a las fuerzas del orden constituido del proceso constituyente. Por una parte, romantizar la idea de una Asamblea Constituyente integrada sin partidos políticos previamente existentes puede ser la coartada perfecta para que una sola fuerza política que se autoproclama la encarnación de la voluntad popular asuma el control total del proceso.³²³ Estaríamos ante una regresión autoritaria. La recientemente creada Constitución también puede fracasar si las élites no acatan las nuevas reglas o si desde espacios institucionales se sabotea su puesta en marcha. Excluir de la elaboración de la nueva Constitución a actores clave o a fuerzas sociales puede ser tan contraproducente, que termine provocando que su vida sea efímera, que solo se apliquen las secciones que convienen a los poderosos, o bien, que se reduzca a una carta de buenas intenciones que no se tome en cuenta.³²⁴ Para autores como Mark Tushnet, la vida de una Constitución dependerá no tanto de lo que el texto garantiza, sino del compromiso de las fuerzas políticas relevantes para sostenerla. Para asegurar la adhesión de las élites políticas, estas deberán ser copartícipes y estar involucradas desde una etapa temprana. De lo contrario, se corre

³²¹ Elster (1995) *"Forces and Mechanisms..."*, cit., p. 379

³²² Elster (1993), *"Constitution-Making in Eastern Europe..."*, cit., p. 183

³²³ Elster (1995) *"Forces and Mechanisms..."*, cit., p. 378

³²⁴ Widner (2008), *op. cit.*, p. 1520

el riesgo de que asuman el papel de jugadores con poder de veto y busquen descarrilar el nuevo acuerdo social.³²⁵

Cuando se trata de procesos constituyentes institucionalizados (los cuales no disputan la hegemonía sino buscan arreglos equilibrados) parece pertinente seguir este consejo. Más aún cuando la correlación de fuerzas en el nuevo orden no es marcadamente adversa a las élites tradicionales. Legislar desestimando los equilibrios y las dinámicas de poder prevaletentes en una sociedad es una vía segura para arribar a una nueva Constitución obsoleta.

2.3.3 Grupos de interés y lobbies

Es importante tener en cuenta que no todos los actores que participarán en el cambio constitucional estarán comprometidos con la democratización, aún cuando acepten participar en la elaboración del documento en un proceso normado democráticamente. Pueden ver en la democracia tan solo una vía para alcanzar el poder y no un mecanismo para asegurar el control popular sobre el gobierno. De igual manera, los promotores de la deliberación constituyente habrán de estar alerta de actores que utilizarán el proceso constituyente para atrincherar sus intereses en el nuevo orden.³²⁶

En paralelo a los intereses de las instituciones públicas y de grupos que detentan o buscan detentar el poder público, la Asamblea habrá de lidiar con el privilegio de múltiples grupos e individuos que buscarán estropear su tarea, pues no tienen ningún interés en el cambio. Consideran que su posición actual y sus perspectivas de futuro están garantizados con el pacto constitucional vigente.³²⁷

La antítesis de la deliberación democrática es la política basada en los grupos de interés. En esta modalidad de hacer política los individuos se organizan en grupos para promover políticas públicas o legislaciones particulares infundiendo presión a los tomadores de decisión. Mediante el cabildeo, la compra de espacios publicitarios en medios, el financiamiento a los partidos y candidatos afines, así como campañas negras

³²⁵ Tushnet (2008), *op. cit.*, p. 1481

³²⁶ Wahiu (2011), *op. cit.*, p. 9

³²⁷ Ghai (2012), *"The Role of Constituent Assemblies..."*, *cit.*, p. 34

en contra de adversarios políticos, buscarán alcanzar sus metas e imponerse a sus detractores. A diferencia de la deliberación, los grupos de presión no sienten la obligación de discutir temas de su agenda con grupos con los que disienten para llegar a un acuerdo que todos pudieran aceptar. Ellos tendrán como propósito maximizar sus ganancias a través de la fuerza, no importando que el proceso conlleve a la privatización de las decisiones públicas o a la captura de las regulaciones por parte de los sujetos regulados.

Es un principio de realidad que las asambleas deliberativas deberán tener interlocución y negociar con intereses y presiones de múltiples grupos de poder tanto del Estado como de la iniciativa privada. Por lo demás, en tanto ciudadanos, tienen el derecho de participar. El problema es que no suelen hacerlo en un piso de igualdad, sino con la ventaja indebida de quienes gozan de picaporte en las oficinas de los tomadores de decisión y están estrechamente conectados con los circuitos en los que se toman decisiones. En las democracias representativas los grupos de interés compactos, las élites de las burocracias partidistas y los lobbies sólidamente organizados –y con el *know how* de los vericuetos parlamentarios–, suelen marginar el interés público, el cual por lo general se despliega difuso y poco organizado.

Por eso los partidarios de la democracia participativa consideran que el antídoto para emparejar el campo es el involucramiento directo de los ciudadanos.³²⁸ Sin lugar a dudas, es fundamental que las asambleas deliberativas estén comprometidas a abrir canales de participación ciudadana. Pero simultáneamente deben tomar provisiones para que estos espacios no sean empleados por lobbies o poderes fácticos con el fin de imponer su agenda y hacerse pasar como los portavoces de la ciudadanía. De lo que se trata es de garantizar un piso parejo y evitar un sesgo deliberativo en el cual los grupos privilegiados se adueñen del proceso. Este es un desafío sumamente complicado, pero los propulsores de la deliberación constituyente ineludiblemente tienen que encararlo. Porque cuando la política deja de tratar sobre el bien común y se vuelca a la consecución

³²⁸ Eisenstadt, (2015) “*When Talk Trumps Text...*”, *cit.*, p. 595

de ganancias privadas, claudica a su vocación pública y queda reducida a un mercado de prebendas e intereses.

Para resumir y facilitar la comprensión del *Modelo de Factores que Propician la Deliberación Constituyente*, en el siguiente cuadro se exponen arreglos institucionales, integración de la Asamblea y contextos sociales que favorecen la deliberación; asimismo, se contrastan tales variables con aquellas que la inhiben.

Tabla 2.6. Resumen del Modelo de Factores que Propician la Deliberación Constituyente

1.Arreglos institucionales	Factores que propician la deliberación constituyente	Factores que inhiben la deliberación constituyente
1.1 ¿Quién convoca?	La sociedad o élites democratizadoras	Élites políticas no democráticas Autoritarismos que buscan revestirse de legitimidad
1.2 Elaboración del borrador constitucional	Una comisión de figuras representativas y expertos, o la misma Asamblea Alta incidencia social	Comisión designada por el Ejecutivo o la misma Asamblea, con participación ciudadana baja, nula o de mera fachada
1.3 Órgano constituyente	Es un órgano conformado con el único propósito de aprobar el texto constitucional	Una misma legislatura ejerce funciones ordinarias y extraordinarias, es decir, funge simultáneamente como Poder Constituido y como Poder Constituyente Una comisión designada por el Ejecutivo elabora unilateralmente la Constitución

1.4 Tamaño de la asamblea	Pequeña-mediana Los constituyentes son identificables	Grande Los constituyentes se diluyen en una muchedumbre
1.5 Plazos	Con fecha de conclusión inamovible prevista desde el comienzo	Sin plazos restrictivos
1.6 Reglas electorales	Proporcional	Mayoritario
1.7 Reglas de mayoría	Mayoría calificada del total de integrantes de la Asamblea	Mayoría simple
1.8 Reglamento interno	Incentivos para la discusión (máxima apertura de espacios) El reglamento interno se aprueba con amplio consenso Parlamento abierto: audiencias y consultas públicas, participación ciudadana en debates extraparlamentarios Elevado acceso a información plural y confiable	Sin candados o preventivos para la imposición y/o negociación El reglamento se aprueba sin consensos El reglamento no prevé candados para la toma de decisiones oligárquica. Proceso poco transparente y excluyente Bajo acceso ciudadano y poca información
1.8 (continuación) Reglamento interno Publicidad/secrecía de los debates	Debates abiertos para justificar cada decisión en arreglo al bien público El <i>qué</i> se dice prevalece sobre el <i>cómo</i> Secrecía en algunos momentos para poder rectificar ante los argumentos de los demás (siempre y cuando se validen los acuerdos públicamente)	Debates abiertos dominados por un pequeño grupo de oradores carismáticos El <i>cómo</i> se dice prevalece sobre el <i>qué</i> . Secrecía para intercambiar favores

1.9 Referéndum	<p>La Constitución se somete a un referéndum para su ratificación</p> <p>Proceso cuidadosamente diseñado e implementado</p>	<p>La Constitución no se somete a referéndum o este se manipula a conveniencia de las élites estatales</p>
1.10 Reglas del velo de la ignorancia	<p>La nueva Constitución entra en vigor en un plazo razonable, de modo que quienes la aprobaron no resulten inmediatamente beneficiados</p> <p>Los constituyentes son inelegibles para ocupar cargos en la institucionalidad que crearon</p>	<p>Entra en vigor tan pronto como se publique</p> <p>No se establecen criterios de inelegibilidad</p>
2. Integración	Factores que propician la deliberación constituyente	Factores que inhiben la deliberación constituyente
2.1 Perfiles integrantes	<p>Perfiles ideológicos con capacidad argumentativa, figuras externas representativas (feministas, intelectuales, etc.)</p> <p>Perfiles que consideran méritos de los argumentos y están dispuestos a cambiar de opinión a partir del debate</p>	<p>Cuadros de partido leales (operadores territoriales). Poca disposición a modificar preferencias.</p> <p>Proclives a obedecer la línea de su coordinador con independencia de las argumentaciones de sus contrapartes.</p>
2.1 (continuación) Perfiles Equidad de género	Sí (opciones afirmativas para garantizarlo)	No

<p>2.2 Equilibrios políticos dentro de la Asamblea</p>	<p>Ninguna fuerza por sí sola tiene poder de veto (más de 33%)</p> <p>Multipartidismo. Para aprobar un artículo se requiere de la concurrencia de varias fuerzas políticas</p> <p>La mayoría respeta y garantiza voz a la minoría</p>	<p>Presencia de una fuerza política con poder de veto</p> <p>Partido dominante. Asambleas con mayorías y minorías predeterminadas</p> <p>La mayoría excluye a la minoría de los espacios de decisión</p>
<p>2.3 Volatilidad de las coaliciones</p>	<p>La conformación de mayorías y minorías varía en función de la materia que se trate</p> <p>Alta volatilidad</p> <p>Disciplina partidista flexible</p>	<p>Coaliciones estables. Amplia influencia del líder parlamentario</p> <p>Baja volatilidad</p> <p>Disciplina partidista rígida</p>
<p>3. Contexto</p>	<p>Factores que propician la deliberación constituyente</p>	<p>Factores que inhiben la deliberación constituyente</p>
<p>3.1 Participación de la sociedad</p>	<p>La sociedad tiene amplias posibilidades de participar e incidir antes, durante y después de la elaboración de la Constitución</p> <p>Amplia presencia de grupos de representación informal que canalizan la deliberación popular a los espacios de toma de decisiones</p>	<p>La participación que las instituciones ofrecen a la sociedad es de fachada, para legitimar un proceso elitista o autoritario</p> <p>Ausencia de colectivos representativos que conviertan demandas en insumos concretos</p>
<p>3.2 Intereses institucionales</p>	<p>La Asamblea logra emanciparse de sus creadores</p> <p>El Poder Ejecutivo mantiene una distancia respetuosa</p> <p>Los partidos políticos están dispuestos a sacrificar beneficios a</p>	<p>La Asamblea se supedita a las directrices de sus creadores</p> <p>El Poder Ejecutivo constantemente intenta tener injerencia</p>

	corto plazo en aras de un acuerdo justo y duradero	Los partidos políticos anteponen sus intereses cortoplacistas
3.3 Grupos de interés y lobbies	Se contrarresta su influencia con la participación directa de la ciudadanía. La Asamblea decide con autonomía Se regula el cabildeo y los posibles conflictos de interés	Grupos de poder ajenos a la Asamblea influyen ampliamente en el resultado final, resguardando sus intereses

En el Capítulo 4 este modelo se utilizará como hoja de ruta para el estudio de caso del proceso constituyente de la Ciudad de México de los años 2016 y 2017.

Unas palabras finales. Como pudo constatarse, ni siquiera una vez que entra en vigor, la Constitución quedará blindada en contra de los ataques de las fuerzas del antiguo régimen. Tras su promulgación, tendrá el desafío de estabilizarse y consolidarse. Los perdedores en etapas previas resistirán su implementación, mientras que incluso aquellas fuerzas políticas que la hayan impulsado podrán cambiar de estrategia ante un eventual cambio en su posición. Por ejemplo, pasar de ser minoría a formar una nueva mayoría que, para afianzar su nuevo estatus, encuentra mayores ventajas en las disposiciones anteriores.

La edificación de un nuevo orden constitucional tendrá que sortear múltiples obstáculos y complicaciones en la implementación. Ante los grupos de poder que intentarán socavarla y volverla inoperante, el proceso debe contemplar la apertura de espacios permanentes de deliberación y observatorios ciudadanos atentos a su instrumentación. Es poco probable que la nueva Constitución logre salir airosa de esta fase si en la sociedad no está arraigada una cultura democrática comprometida con la defensa de lo público. Tales valores no surgen espontáneamente por el solo hecho de enunciarlos en el texto constitucional, por más vanguardista que este sea. De ahí la importancia crucial de concebir la deliberación constituyente como un proceso

pedagógico que inculque los valores y las actitudes que se requieren para que los ciudadanos defiendan el nuevo orden constitucional del cual son coautores.³²⁹

³²⁹*op. cit.*, Bulmer (2014), *What is a Constitution?...*, p. 17

Capítulo 3

La génesis constituyente de la Ciudad de México

3.1 La singularidad política de la Ciudad de México

Las ciudades donde residen las autoridades políticas nacionales en los países con un diseño institucional federal, frecuentemente encuentran acotados los derechos civiles de sus habitantes y las competencias políticas de sus administraciones. El estatus jurídico especial de tales capitales las coloca, desde la perspectiva de Abal Medina, en una situación claramente discriminatoria frente al resto de las entidades de sus respectivos países.³³⁰

Durante dos siglos, tal fue la condición de la Ciudad de México. Una condición histórica marcada por paradojas y excepcionalidades. Desentrañar la singularidad de lo que fuera hasta la reforma constitucional de diciembre de 2015 una ciudad denominada Distrito Federal, solo puede lograrse a partir de sopesar sus realidades disímbolas: Al tiempo que fue el territorio más pequeño en la división política del Pacto Federal, fue el de mayor concentración de actividades económicas, políticas y culturales del país. La entidad compacta alberga hasta nuestros días a una de las metrópolis más grandes y con mayor densidad de población del planeta, con todos los problemas urbanos que ello conlleva.

El Distrito Federal fue, por una parte, un espacio predilecto para la participación política, el núcleo centrífugo en el que se tomaron decisiones con repercusiones nacionales. Paradójicamente, al mismo tiempo sus habitantes padecieron una condición de excepcionalidad que acotaba significativamente sus derechos políticos en comparación con los que gozaban los mexicanos del resto de las entidades. La disminución de los derechos políticos reconocidos formalmente, contrastaron intensamente con el acceso privilegiado de los capitalinos a las fuentes de trabajo, las

³³⁰ Juan Manuel Abal Medina (2003), *“Evaluando las instituciones políticas de los distritos federales”*, en México, Flacso, Perfiles Latinoamericanos 22, p. 186

instituciones y los servicios, los cuales aún hoy en día siguen concentrándose en la capital. El Distrito Federal fue la entidad que tuvo una mayor influencia en las decisiones de orden nacional, pero también la que ejerció el menor control sobre sus asuntos internos. La capital del país fue y sigue siendo lugar en el que confluyen culturas regionales y que da cabida a una vasta pluralidad de identidades, pero hasta no hace mucho tuvo dificultades para descubrir su propia identidad. Fue, al mismo tiempo, el escenario político más importante de la República, pero simultáneamente el más avasallado como espacio político con formas propias de organización y gobierno.³³¹

En esta peculiar ciudad, lo local y lo nacional se yuxtaponen al grado de confundirse. Durante mucho tiempo fue difícil diferenciar la identidad propia de la capital del país de la identidad nacional. En esta imbricación, la individualidad política de la ciudad quedó sumergida bajo el peso de la política nacional, de sus lógicas, equilibrios y restricciones. La política local era antes vista como un microcosmos de la nacional, que como una esfera singular con características propias. La élite política local se confundía con la nacional.³³² Soledad Loaeza incluso equipara la estructura de poder local como un reflejo a pequeña escala del poder nacional.³³³

Ariel Rodríguez Kuri, pese a dar por válida la idea de que se tiende a identificar o incluso a confundir la historia del gobierno de la ciudad con la historia del gobierno nacional, apela al matiz.³³⁴ Para este historiador, la ciudad desde siempre ha sido una realidad material e institucional en sí misma, con territorialidades fiscales, económicas y religiosas diferenciadas; con dinámicas, disyuntivas, limitaciones y lenguajes políticos

³³¹ Lucía Álvarez (2013), *Distrito Federal*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM, 3ra ed., pp. 15-16; y Hugo Concha (2017), *“La evolución político-institucional de la Ciudad de México”*, en Gerardo Esquivel, Francisco Ibarra Palafox y Pedro Salazar (coordinadores), *Cien ensayos para el Centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, p. 54

³³² Jacqueline Peschard (1997), *“La Reforma Política del Distrito Federal después de 1994”*, en Lucía Álvarez (coord.), *Participación y democracia en la Ciudad de México*, La Jornada – CIICH – UNAM, p. 216

³³³ Soledad Loaeza (1995), *“Perspectivas para una historia política del Distrito Federal en el Siglo XX”*, en *Historia Mexicana*, vol. 45, núm. 1, pp. 99-101

³³⁴ Ariel Rodríguez Kuri (2012), *“Ciudad oficial, 1930-1970”*, en RODRÍGUEZ Kuri, Ariel (coordinador), *Historia política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)*, México, El Colegio de México, p. 417

distintivos; todo ello, ha supuesto un orden político propio.³³⁵ Aún así, el esclarecimiento de la singularidad política de la ciudad no puede desprenderse de las dinámicas de poder exógenas: “Las huellas de la dinámica imperial (en sus versiones mexica, Habsburgo y Borbón) y nacional-estatal modernas gravitarán (...) de manera determinante en el funcionamiento, estructura y destino políticos de la Ciudad de México.” Es así como “la vida política de la ciudad habrá de transcurrir, en una dialéctica apremiante, entre su agenda y la de “los otros””.³³⁶

El propósito de este capítulo es comprender la relevancia de que finalmente el Distrito Federal desapareciera para dar paso a la creación de una entidad federativa –la Ciudad de México– con una Constitución propia. Para ello, es preciso tener claro que los orígenes de la lucha por su democratización y la consecución de su autonomía no fueron una ocurrencia espontánea de un puñado de legisladores: se remontan a dos siglos atrás. De ahí la importancia de hacer un repaso de la evolución político-jurídica de la capital del país, de adentrarse en la prolongada historia de la construcción de un gobierno propio, a través de sucesivas reformas, hasta llegar, tras mucho tiempo de espera, a la primera Constitución de la Ciudad de México.

3.2 Siglo XIX: Los orígenes de la lucha por la democratización de la Ciudad de México

La historia de la Ciudad de México está ligada a la búsqueda permanente de su autonomía política. Es una historia de tensiones y desencuentros entre la capital del país y el poder federal. En palabras de Arnaldo Córdova, en la política mexicana siempre hubo dos tendencias totalmente contrapuestas en torno al estatus jurídico de la Ciudad de México: una conservadora y centralista, que postulaba que la Ciudad de México, al ser asiento de los poderes federales debía carecer de derechos soberanos; otra federalista, la cual sostiene que el hecho de que sea asiento de aquellos poderes no

³³⁵ ibídem, p. 10

³³⁶ ibídem, pp. 15-16

obsta para que conserve sus derechos como entidad soberana dentro del Pacto Federal.³³⁷ Alejandro Encinas Rodríguez añade: “Desde el nacimiento del México independiente la confrontación entre liberales y conservadores; centralistas y federalistas; izquierdas y derechas ha marcado esta historia”.³³⁸

Los orígenes de la lucha por la democratización y la autonomía de la Ciudad de México se remontan al año de 1824. En el artículo 50, fracción XXVIII de la Constitución Política, el primer Congreso Constituyente del México independiente convino que esta ciudad se convertiría en el Distrito Federal y que en este se asentarían los poderes federales. La superficie definida fueron dos leguas a partir del centro, una determinación similar a la que Estados Unidos tomó para fijar en el Distrito de Columbia la sede del gobierno de ese país.³³⁹

En efecto, el papel y las atribuciones de las capitales en sistemas federales fueron acuñadas en América del Norte a fines del Siglo XVIII, con la unión de las trece colonias. Esta alianza fue precursora en designar un territorio que no formara parte de ninguna de las colonias confederadas para convertirla en sede de los poderes federales. A través de la *Virginia Resolution* se estableció que a partir de 1800, la capital quedaría establecida en un territorio cedido por Maryland, de no más de 10 millas cuadradas alrededor del Río Potomac, con lo cual quedó fundado el Distrito de Columbia.³⁴⁰ Este modelo inspiraría a federalismos latinoamericanos como el mexicano y el argentino y condicionaría el curso de la historia y los derechos de quienes residen en los territorios que a partir de una decisión política, se convertirían en las capitales de sus respectivos países.

³³⁷ Arnaldo Córdova, “1857. Un debate memorable”, en *La Jornada*, 25 de noviembre de 2012

³³⁸ Alejandro Encinas Rodríguez (2009), *La larga marcha por la autonomía. Breve crónica de la construcción del gobierno de la Ciudad de México*, México, Fundación para el Fortalecimiento de los Gobiernos Locales, pp. 9 y 15

³³⁹ Lorenzo Córdova (2016), *op. cit.*, p. 44

³⁴⁰ Encinas (2009), *La larga marcha...*, *cit.* p. 37

De vuelta al México de la segunda década del Siglo XIX, el Congreso fijó la suerte del Valle de Anáhuac para la posteridad a través de una serie de debates que no estuvieron exentos de controversias. Fueron dos las posiciones. De una parte, la de quienes estaban en contra de que la capital mexicana se estableciera en la Ciudad de México y proponían que Querétaro asumiera esa función, pues para ese entonces, la primera ciudad ya presentaba problemas serios de sobrepoblación. Por otra parte, quienes quisieron conservar la tradición de la Ciudad de México como centro político y cultural del país (que no geográfico). Fray Servando Teresa de Mier defendió esta posición aseverando que “el entendimiento que rige al hombre no lo puso Dios en el vientre ni en la cintura, sino en la cabeza”, por ello es que no había razón para que los poderes de este país buscaran su residencia en el desierto.³⁴¹

Desde entonces los derechos políticos de los habitantes de la capital de la República quedarían acotados: A diferencia del resto de las entidades federativas, el Poder Legislativo Federal asumiría las atribuciones de Poder Legislativo Local y tanto el gobierno como los asuntos económicos quedarían bajo jurisdicción del gobierno federal. En el DF sólo habría elecciones para elegir a las autoridades de los ayuntamientos y pueblos.³⁴² Fausto Delgadillo apunta que desde los orígenes de la nación independiente en la Ciudad de México se estableció un régimen político de excepción, entre cuyas características se encuentra la supresión de algunos derechos electorales de los capitalinos. Entre estas restricciones, destaca que no podrían elegir ni a su gobernador ni a su congreso local, tal como el resto de sus conciudadanos sí lo hacían en sus respectivos estados.³⁴³

Esta tendencia centralizadora se fue profundizando con el transcurso del tiempo. Para 1826, un decreto estableció que como el Distrito Federal no contaba con el número de habitantes necesario para que la Federación le diera trato de estado, sus rentas

³⁴¹ Álvarez (2013), *op. cit.*, p. 88

³⁴² *ibídem*, p. 87

³⁴³ Fausto Delgadillo (2001), “*La democratización del Distrito Federal: Proceso inacabado*”, en *Estudios Políticos*, núm. 28, sexta época, septiembre-diciembre, p. 121

pasarían a formar parte de las arcas nacionales. Ante este agravio, el Ayuntamiento de la Ciudad de México envió una carta al congreso en la que denunciaba:

la humillante condición política de un territorio sin legislatura particular, sin poder nombrar senadores ni sufragar por el presidente de la Federación, sin derecho para arreglar sus contribuciones y su gobierno interior, administrar sus rentas y hacer todo cuanto puede cualquier estado en su órbita de libertad y franqueza.³⁴⁴

No fue sino hasta 1847 que a los ciudadanos de la capital se les otorgó el derecho al voto para presidente y para dos senadores.³⁴⁵

Otro momento decisivo en la evolución político-jurídica de la Ciudad de México fue el Constituyente de 1856-1857, cuando se condicionó la existencia del Estado del Valle de México al supuesto de que los poderes federales fueran trasladados a otro territorio. En los debates constituyentes fue recurrente el temor de los conservadores a una supuesta inestabilidad política provocada por el hecho de que dos poderes –el federal y el local– convergieran en un mismo territorio: la capital del país. Los liberales encabezados por Zarco suponían lo contrario. Estaban convencidos de que otorgar a los habitantes del Distrito Federal los derechos políticos que tenían los habitantes de los demás estados, no suponía un conflicto de soberanías siempre y cuando la Constitución estableciera con claridad la órbita de competencias de cada nivel de gobierno.³⁴⁶ La de Zarco fue una denuncia a la degradante tutela en que la ciudad, a pesar de sus grandiosos elementos para existir por sí misma, se encontraba subyugada al gobierno general.³⁴⁷

Una vez proclamado el derecho del Distrito a existir como los otros Estados, no hay motivo para retardar el ejercicio de ese derecho. (...) Se ha dicho que es imposible que existan en un mismo punto el gobierno general y el de un Estado, y así se propaga una idea falsa de federación, y se pinta al gobierno de la Unión como una planta maldita que seca y esteriliza

³⁴⁴ Encinas (2009), *La larga marcha...*, cit., p. 21

³⁴⁵ Mauricio López (2016), “Esfuerzos precedentes: intentos fallidos para una constitución en el DF”, en Revista Configuraciones, núm. 41, mayo-agosto, Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD), p. 36

³⁴⁶ Ignacio Marván (2001), “La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal”, en Revista Cuestiones Constitucionales, núm. 4, México, UNAM

³⁴⁷ Álvarez (2013), *op. cit.*, p. 89

cuanto esté a su alrededor. ¿Por qué el gobierno que sólo debe ocuparse del interés federal, ha de ser un obstáculo para la libertad local? (...)

El Distrito quiere existir como existen los estados y se le condena a injusto pupilaje. Por fin un pueblo de trescientos mil habitantes es sacrificado, humillado, ultrajado en odio a dos o tres diputados que en él encuentran hospitalidad. Que tienen el enorme delito de vivir en la ciudad más ilustrada de la República y de haber defendido en ella los intereses y las libertades de los estados.³⁴⁸

Zarco refutaba la inevitabilidad de los conflictos entre los poderes locales y los federales, una idea ampliamente esparcida en su época y que hay que tenerla presente por el resto del capítulo, dado que, a pesar de los cambios de siglo, en múltiples ocasiones seguirá siendo invocada. Para este pensador, estos no eran más que vanos fantasmas. El desafío, en realidad, era entender bien las funciones de uno y otro poder, con lo cual quedaría asegurada una sana convivencia.³⁴⁹

Pese a la contundencia de los argumentos de los liberales, el bando conservador logró imponerse con la fuerza de sus votos. La Constitución de 1857 consumó la formación de un gobierno *sui generis*, en el cual el Congreso federal terminó fungiendo como poder legislativo local; había un gobernador local, pero este era designado por el presidente de la República; existía un poder local electo por los ciudadanos, los ayuntamientos, pero este poder se desplegaba de manera fragmentada.³⁵⁰

3.3 Siglo XX: La construcción del Estado centralista en detrimento de la ciudad central

No fue sino hasta el Porfiriato cuando finalmente se establecieron los límites y el territorio de la actual Ciudad de México. Además, en 1903 la ley facultó al Ejecutivo Federal para administrar las municipalidades del DF por medio de un Consejo Superior de Gobierno conformado por un gobernador, un presidente del Consejo Superior de

³⁴⁸ Encinas (2009), *La larga marcha...*, cit., p. 58

³⁴⁹ Álvarez (2013), *op. cit.*, p. 90

³⁵⁰ *ibídem*, p. 92

Salubridad y un director general de obras públicas. Estos funcionarios podían ser nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo Federal.³⁵¹

Años después, tras el derrocamiento del dictador y el triunfo de la Revolución, el Poder Constituyente de 1917 mantuvo la facultad del Poder Legislativo federal de legislar en todo lo relativo al DF. Asimismo, dispuso la designación directa del regente de la ciudad por parte del presidente.³⁵² Fue la primera vez que a nivel constitucional se establecía que el gobernador y el procurador del DF serían designados y removidos libremente por el presidente de la República. De tal modo, en los ayuntamientos prevaleció el último vestigio democrático contemplado para la capital del país en el texto constitucional de 1917. Dicha reminiscencia fue efímera. En abril de 1928, Álvaro Obregón, en ese entonces candidato a la Presidencia, envió una iniciativa de reforma mediante la cual se suprimió no sólo la elección popular de los ayuntamientos, sino su propia existencia y cualquier forma de gobierno representativo en la capital del país y sede de los poderes federales.³⁵³ De hecho, las unidades territoriales-administrativas más próximas a los vecinos de la urbe a partir de entonces se denominaron delegaciones, lo cual precisamente se debe a que el presidente *delega* en un funcionario de su confianza las responsabilidades y facultades para que gobierne una demarcación territorial en su nombre.³⁵⁴

Fue así como se instauró el Departamento del Distrito Federal (DDF), el cual quedó conformado por las municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac, además de 13 delegaciones: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.³⁵⁵ El caudillo Álvaro Obregón no llegaría a ver la

³⁵¹ Marván (2001), *“La cuestión del gobierno...”*, cit.

³⁵² López (2016), *op. cit.*, p. 36

³⁵³ Marván (2001), *“La cuestión del gobierno...”*, cit.

³⁵⁴ Alejandro Encinas Nájera y Roberto Castellanos (2015), *“La Constitución de la Ciudad de México, ¿qué, cómo, cuándo y para qué?”*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, Temas Estratégicos, núm. 33, p. 3

³⁵⁵ López (2016), *op. cit.*, p. 36

entrada en vigor del ordenamiento territorial-administrativo de su autoría, pues fue asesinado el 17 de julio de 1928 en La Bombilla, al sur de la ciudad, y la declaración de aprobación tuvo lugar en el Congreso unas semanas después, el 30 de agosto.³⁵⁶

La despolitización de la capital de la República fue, en palabras de Loaeza, el objetivo inmediato y explícito de la reforma. La pulsión recentralizadora fue resultado de los conflictos entre las élites surgidas de la Revolución, las cuales trasladaron sus pugnas a la administración de la capital del país. La disputa por el poder nacional de partidos como el Liberal Constitucionalista, el Nacional Cooperatista y el Laborista mexicano, obstaculizaron el buen funcionamiento de la administración local. Tales enfrentamientos se agravaron por la inexistencia de una Ley Orgánica que delimitara con precisión las atribuciones correspondientes a cada instancia de gobierno y por tanto evitara duplicidad y traslape de funciones entre éstas. Es importante destacar que salvo casos excepcionales como el de Vicente Lombardo Toledano, la eliminación del municipio lejos estuvo de provocar una protesta relevante por parte de los habitantes de la capital. En resumen, la conversión de la ciudad en una entidad administrativa tenía como objetivo resolver los conflictos de gobernabilidad derivados de los enfrentamientos interpartidistas.³⁵⁷ Ello puso fin al modelo de gobierno local prefigurado por la Constitución de Cádiz (1812).³⁵⁸ En adelante, como Soledad Loaeza apunta, la historia de la capital de la República quedaría estrechamente vinculada con la historia de la construcción del Estado nacional y centralizado de la Revolución.³⁵⁹

Tras el golpe asestado al municipalismo, la marcha rumbo a la autonomía de la capital se mantuvo aletargada durante décadas. En los sucesivos titulares del Poder Ejecutivo Federal recayó la responsabilidad absoluta de todo lo concerniente al gobierno del DF: desde los nombramientos y destituciones de servidores públicos comenzando nada menos que por el regente, hasta la aprobación de todas las reglamentaciones de

³⁵⁶ Hugo Concha (2016), *op. cit.*, p. 55

³⁵⁷ Loaeza (1995), *op. cit.*, pp. 100 y 114-115

³⁵⁸ Ariel Rodríguez Kuri (2012), "Ciudad oficial, 1930-1970", en RODRÍGUEZ Kuri, Ariel (coordinador), *Historia política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)*, México, El Colegio de México, p. 418

³⁵⁹ Loaeza (1995), *op. cit.*, p. 108

servicios públicos y el mando supremo en materia de seguridad.³⁶⁰ Durante los años dorados del hiperpresidencialismo, el titular del DDF (el regente) careció de toda autoridad política, con lo cual sus funciones quedaron reducidas a las de un alto funcionario administrativo como muchos otros del gobierno federal.³⁶¹

Si bien a partir de 1928 el Distrito Federal no fue más que un aparato administrativo carente de representación y responsabilidad política, esto no quiere decir que los impulsos democratizadores permanecieron del todo aletargados entre los capitalinos. Durante las décadas posteriores, el Distrito Federal comenzó a reclamar una identidad política propia, la cual comenzaría a expresarse en su comportamiento electoral. Las urnas de la capital se diferenciaron de las del resto del país, dado que las cifras reflejaban tasas relativamente bajas de abstencionismo y, elección tras elección, crecía la oposición a la hegemonía del PRI.³⁶²

Desde la década de los sesenta algunos partidos de oposición con representación testimonial en el Congreso de la Unión retomaron las reivindicaciones históricas para reconocer derechos políticos plenos a los capitalinos, presentando iniciativas para cambiar la forma de gobierno del Distrito Federal. Es el caso del PAN en la XLVI Legislatura (1964-1966). En ese mismo periodo el extinto Partido Popular Socialista (PPS) propuso la creación del Estado 32 de la Federación. El común denominador de estas iniciativas fue su fatídico destino: ni siquiera llegaron a ser dictaminadas, pues para la mayoría abrumadora del PRI en el Congreso éste no era un tema de su interés.³⁶³

Salvo disidencias incipientes, reprimidas o marginales, como las mencionadas en el párrafo anterior, no cabe duda que durante estas décadas en la Ciudad de México lo que prevaleció fue un consenso autoritario, el cual paralizó la construcción de un gobierno democrático y autónomo.

³⁶⁰ Marván (2001), "La cuestión del gobierno...", *cit.*

³⁶¹ *ibídem*

³⁶² Loaeza (1995), *op. cit.*, p. 103

³⁶³ Delgadillo (2001), *op. cit.*, pp. 122-123

Es importante aclarar que un componente central de este consenso, –el modelo electoral no competitivo– no eliminó la participación política de la sociedad capitalina. Más bien, propició que en buena medida se canalizara a través de mecanismos corporativos dentro del régimen. El partido oficial disponía de una alta capacidad de gestoría para atender corporativamente demandas populares. De tal modo, la hegemonía priísta logró alinear o cuando menos neutralizar a grupos y organizaciones de trabajadores, colonos y pequeños empresarios, ya sea porque estos se encontraban insertos en la trama corporativa del régimen, o porque disponía de una elevada capacidad de cooptación, negociación con disidentes y, en última instancia, de represión selectiva.³⁶⁴

Para hacernos una idea del calado y las consecuencias que surtió esta modalidad de hacer política y gestionar el conflicto, basta citar que se calcula que entre el 50 y 60% del territorio urbano actual de la Ciudad de México fue construido sobre predios irregulares que fueron lotificados de manera desordenada y clandestina, para más tarde ser regulados por las autoridades. De hecho, la relación del oficialismo con los sectores populares de la ciudad se cimentó en el intercambio entre regularización y lealtad política. A diferencia de lo que ocurría en el resto del país, en la ciudad la organización vecinal con demandas territorialmente delimitadas fue la modalidad de negociación más importante, rebasando con creces al corporativismo gremial y a los sindicatos. Ignacio Marván describe la dinámica de la siguiente manera: fraccionadores clandestinos ocupaban el predio; para tener certidumbre legal sobre su posesión, posteriormente los colonos iniciaban los trámites de la regularización, lo cual en muchas ocasiones suponía un viacrucis burocrático. A la par de los títulos de propiedad, los nuevos colonos demandaban a las autoridades servicios urbanos, tales como suministro de agua, drenaje, pavimentación, banquetas, transporte público, escuelas, y apoyo con material de construcción para el mejoramiento de viviendas. Mientras mantenía sus bases sociales a través de estos mecanismos, el PRI ejercía una represión

³⁶⁴ Ariel Rodríguez Kuri (2012), *“Ciudad oficial...”*, cit., pp. 435 y 462

selectiva contra los movimientos sociales que no participaban dentro de los estrechos confines permitidos por el gobierno.³⁶⁵

Los años dorados de la hegemonía priísta en la capital quedaron marcados por la explosión demográfica y la migración del campo a la ciudad, fenómenos que tuvieron dos efectos contrastantes en la política local: por una parte, entre 1929 y 1972 el Distrito Federal pasó de tener 9 a 27 distritos electorales, con lo cual multiplicó por tres el peso de su representación en la Cámara de Diputados. En estricto sentido, el aumento de escaños debió ser mayor, pues la población de la entidad se quintuplicó durante el mismo periodo. Aun así, con más escaños para el Distrito Federal el priísmo local incrementó su poder de negociación con el presidente en turno.

Sin embargo, la explosión demográfica llegó a ser contraproducente para el PRI, dado que sobrecargó la capacidad de respuesta de la gestión corporativa, al grado de desbordarla.³⁶⁶ Para intentar remediar esta brecha y detener el deterioro de la interlocución con distintos sectores sociales de la ciudad causado en buena medida por la masacre de Tlatelolco en 1968, el presidente Luis Echeverría presentó dos años después, en 1970, un proyecto de Ley Orgánica del Distrito Federal mediante el cual ratificó lo que ya era evidente: que no existía voluntad por parte del Ejecutivo de reincorporar el gobierno propio y la representación política a la ciudad. Contrariamente, prevaleció el carácter técnico-administrativo en la organización del régimen interno de la metrópoli.³⁶⁷

Como una compensación mínima, la reforma puso énfasis en los asuntos cívicos desde un enfoque barrial, bajo el supuesto de que ante el agotamiento del partido oficial como intermediario entre colonos y gobierno, había que poner al día a la administración pública local. Se apostó a que los ciudadanos coadyuvarían, pero ahora sin política y

³⁶⁵ Ignacio Marván (2012), *“De la ciudad del presidente al gobierno propio, 1970-2000”*, en RODRÍGUEZ Kuri, Ariel (coordinador), *Historia política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)*, México, El Colegio de México, pp. 498-500 y 503

³⁶⁶ Ariel Rodríguez Kuri (2012), *“Ciudad oficial...”*, cit., pp. 435-437

³⁶⁷ *ibídem*, p. 422

gestoría partidista de por medio, a través de mecanismos formales incorporados al funcionamiento del Departamento del Distrito Federal.³⁶⁸

La reorganización administrativa tuvo un efecto territorial duradero.³⁶⁹ Tras tres experimentos de divisiones político-territoriales que se dieron en 1928, 1931 y 1941, esta reforma fue la definitiva para establecer las dieciséis delegaciones que hasta hoy prevalecen, aunque ahora con el nombre de demarcaciones territoriales.³⁷⁰ Mientras que en la ley vigente desde 1941 los subdelegados tenían una adscripción territorial, con la ley de 1970 quedaron adscritos como auxiliares del delegado. Estos cargos también se incorporaron a la bolsa de nombramientos de la que disponía el presidente para repartir y compensar a sus allegados.³⁷¹

Bajo el mismo espíritu, en 1978 se efectuó otra reforma a la Ley Orgánica que contempló la creación de una asociación de residentes en cada colonia. A partir de entonces y hasta 1996, cada tres años los capitalinos eligieron de manera directa a cerca de 40,000 comités de manzana y se formaron más de 2000 asociaciones de residentes.³⁷² La magnitud de estas cifras contrasta con el bajo aforo de votantes y la baja incidencia de estas asociaciones en la toma de decisiones.

3.4 1985: El resquebrajamiento del consenso autoritario

Tras la supresión del municipio a finales de la década de los veinte tuvieron que pasar seis décadas para despertar del letargo y reanudar la edificación de un gobierno emanado de la voluntad de los capitalinos y una representación política local. No fue

³⁶⁸ ídem, p. 423; y Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1970, consultada el 10 de agosto de 2018 en:

<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18391/16530>

³⁶⁹ López (2016), *op. cit.*, p. 36; y Loaeza (1995) *op. cit.*, p. 136

³⁷⁰ Ariel Rodríguez Kuri (2012), "*Ciudad oficial...*", *cit.*, p. 423

³⁷¹ Marván (2012), "*De la ciudad del presidente...*", *cit.*, p. 494

³⁷² *ibídem*, p. 506

sino hasta mediados de los ochenta que la arquitectura de poder comenzaría a reconocer los procesos y fenómenos particulares de la Ciudad de México.³⁷³

Aunque hubo antecedentes, el gran resquebrajamiento del consenso autoritario en la Ciudad de México fue provocado por las secuelas políticas y sociales de los sismos del 19 de septiembre de 1985, los cuales pusieron al descubierto una red extra institucional que desempeñó un papel crucial para amortiguar los efectos de la catástrofe natural ante la ausencia de una reacción eficaz por parte de las autoridades. Surgen organizaciones al margen de los partidos como la Coordinadora Unida de Damnificados (CUD) y la Asamblea de Barrios que respondieron a las circunstancias políticas impuestas por los programas de reconstrucción.³⁷⁴ Sin el papel de esta emergente organización social, sería inexplicable el siguiente paso en la evolución político-jurídica de la ciudad: la creación de la primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal.³⁷⁵

Dentro del universo institucional, el tutelaje presidencialista comenzó a dar sus primeros signos de agotamiento en la capital en 1987. En aquel año tuvo lugar una reforma constitucional que dio origen a este órgano de representación ciudadana, quedando conformado por 40 representantes electos por mayoría relativa y 26 por el principio de representación proporcional. Estaba limitado a emitir reglamentos, dictar bandos y ordenanzas. Asimismo, se le otorgó la facultad de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión únicamente en materias relativas al DF.³⁷⁶

En estricto sentido, la Asamblea de Representantes fue un órgano administrativo-legislativo del gobierno del Distrito Federal. Acierta Delgadillo en definir sus facultades como semilegislativas, dado que tan solo se le transfirieron funciones reglamentarias que anteriormente recaían en el Ejecutivo capitalino. Además, la atribución de los

³⁷³ídem, p. 420

³⁷⁴ ídem, p. 517; y Decreto por el que se reforman los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127; y se deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987

³⁷⁵ Loaeza (1995), *op. cit.*, pp. 144-145

³⁷⁶ Encinas Nájera (2015), *“La Constitución de la Ciudad...”*, *cit.*, p. 3

miembros de esta Asamblea para legislar en materias relativas al Distrito Federal quedaba fuertemente acotada, dado que estaban obligados a presentarlas ante el Congreso de la Unión. Pese a las elevadas restricciones, sí representó un avance democrático en la medida en que se le reconocieron facultades inéditas para supervisar a las autoridades en lo que corresponde a la ejecución y cumplimiento de presupuestos, obras y programas. De igual modo, se estableció que el Jefe del DDF tendría que presentar un informe anual ante la ARDF sobre el estado que guardaba su administración, algo que hubiera sido impensable tan solo unos años atrás.³⁷⁷

Por el mismo periodo (1985-1987), a nivel federal, en la LIII Legislatura, los partidos de oposición de izquierda PSUM, PRT, PMT y los de derecha, PDM y PAN, confluyeron en la presentación de una iniciativa de ley para erigir el Estado de Anáhuac en el territorio del Distrito Federal. La iniciativa proponía la elección directa del gobernador del que sería el estado 32, el establecimiento de un congreso local y la conversión de las delegaciones en municipios. El entonces presidente Miguel de la Madrid rechazó esos cambios, invocando el argumento decimonónico según el cual la coexistencia de los poderes –uno local y otro federal– en un mismo territorio provocaría conflictos políticos. Por tal motivo la Ciudad de México seguiría quedando sometida a la jurisdicción de los poderes federales.³⁷⁸

En el Diario de los Debates quedaron documentadas las posturas del oficialismo para negar los cambios que los capitalinos comenzaban a exigir con mayor firmeza. Entre los argumentos esgrimidos, se señaló que el gobierno del Distrito Federal concierne al conjunto de los ciudadanos de la Federación y no solamente a las personas que lo habitan. Al igual que al estado federado le es esencial contar con un territorio propio, se dijo, la Federación requiere un ámbito especial libre de la presencia de otro poder soberano en el que se asiente. Este espacio es, justamente, el Distrito Federal. También se apuntó que la eventual coexistencia de dos niveles de autoridad, el federal y el estatal, o aún de tres al agregarse el municipal, en un mismo territorio podía producir confusión

³⁷⁷ Delgadillo (2001), *op. cit.*, pp. 125-126

³⁷⁸ Marván (2012), *“De la ciudad del presidente...”*, *cit.*, pp. 519-520

y choque de poderes, por la infracción competencial de ésta por aquella, lo cual traería necesariamente aparejado un estado de incertidumbre, de indefinición, cuando no de oposición entre autoridades y gobernados.³⁷⁹

Como puede constatarse, en los muros parlamentarios de las últimas décadas del Siglo XX seguían resonando los mismos argumentos de las primeras décadas del Siglo XIX para negarle a la Ciudad de México su derecho a existir. Ante las resistencias de una hegemonía priísta que finalmente comenzaba a resquebrajarse, el cambio hacia la autonomía no fue abrupto, sino que se fue dando poco a poco, bajo el compás de un prolongado y a veces desesperante gradualismo. Lo cierto es que a partir de los ochenta la marcha por la democratización y la autonomía de la urbe más poblada del país invariablemente fue acumulativa, es decir, ya no hubo enmiendas legales regresivas.

En ese contexto, el 6 de julio de 1988 los capitalinos eligieron a su primera Asamblea de Representantes.³⁸⁰ A la par, las elecciones presidenciales de 1988 cimbraron al país. El Distrito Federal, lejos de ser una excepción, fue el epicentro de la conmoción política. Los cómputos oficiales reconocieron que en esta urbe el candidato del oficialismo, Carlos Salinas de Gortari, obtuvo el 27.25 por ciento de los votos, mientras que a la coalición que postulaba a Cuauhtémoc Cárdenas se le reconoció el 49.22% de los votos. Si sumamos el 22.01% de los votos por el panista Manuel Clouthier, la anomalía era más que notoria: ¿cómo era posible que el presidente electo de la República gobernaría el DF a través de un regente, cuando más del 71% de los sufragios capitalinos habían sido en su contra?³⁸¹

El ciclo de reformas ulteriores para que la ciudad alcanzara un gobierno propio y representativo duró diez años, de 1989 a 1999. El impulso democratizador de los ciudadanos que había emergido del sismo de 1985 ya no tendría vuelta atrás.

3.5 Década de los noventa: las reformas decisivas

³⁷⁹ Encinas (2009), *La larga marcha...*, cit., pp. 116-117

³⁸⁰ Marván (2012), *“De la ciudad del presidente...”*, cit., p. 521

³⁸¹ Delgadillo (2001), *op. cit.*, pp. 127-128

Con la legitimidad presidencial mermada considerablemente en la capital, en diciembre de 1992 diversas organizaciones sociales acompañadas de un grupo pluripartidista de nueve asambleístas de la Segunda Legislatura, entre los que se encontraban Enrique Calderón, Santiago Creel, Demetrio Sodi y Pablo Jiménez Barranco, acordaron convocar a un plebiscito para consultar si la ciudadanía estaba de acuerdo con la forma de gobierno de la ciudad. Precedido por una intensa movilización social, el 21 de marzo de 1993 se celebró este ejercicio democrático. Aunque carecía de reconocimiento legal, recursos y publicidad, el plebiscito implementado con el apoyo de un consejo de ciudadanos fue exitoso en la medida en que influyó en el curso de las reformas que estaban por venir. Gracias a éste, el reclamo de cerca de medio millón de capitalinos por profundizar la democratización del DF a través de un gobierno propio y una Asamblea que tuviera facultades equivalentes a las de un Congreso local, se escuchó con contundencia.³⁸² En las 2800 casillas que se instalaron en los 40 distritos, 66% de los 331,000 participantes votó a favor de que el Distrito Federal se convirtiera en un estado más de la Federación; 84% a favor de que la capital del país tuviera un Poder Legislativo propio con atribuciones equiparables a las del resto de las entidades; y 85 % se pronunció a favor de que los gobernantes de la Ciudad de México fueran electos democráticamente.³⁸³

En respuesta al ambiente político renovado, ese mismo año el Congreso de la Unión aprobó una nueva reforma al Distrito Federal. Todo lo referente a esta metrópoli dejó de incluirse en la fracción VI del artículo 73 constitucional y fue trasladado al artículo 122 constitucional.³⁸⁴

³⁸² Gobierno del Distrito Federal (2006), *Lo que todo buen Chilango debe saber sobre la Ciudad de México, Gobierno del Distrito Federal*, México, p. 48

³⁸³ Marván (2012), *“De la ciudad del presidente...”*, cit., pp. 535 y 538

³⁸⁴ Javier Hurtado y Alberto Arellano Ríos (2009), *“La Ciudad de México y el Distrito Federal: Un análisis político-constitucional”*, en Estudios constitucionales [online]. 2009, vol. 7, núm. 2, p. 220; y Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Diario Oficial de la Federación del 25 de octubre de 1993

También se suprimió el Departamento del Distrito Federal, lo cual implicó que el presidente ya no podría nombrar y remover libremente al ahora jefe del Distrito Federal, y que el gobierno de la capital estaría a cargo de los poderes de la Unión y ya no solamente del titular del Ejecutivo federal.³⁸⁵ En este sentido, se aprobó un método no convencional en nuestro país de elección indirecta para el gobernante de la capital. Éste sería nombrado por el presidente de la República de entre cualquiera de los representantes de la Asamblea, diputados federales o senadores electos en el Distrito Federal que pertenecieran al partido con mayor número de escaños en la Asamblea de Representantes. No hubo gobernante capitalino que llegara a elegirse a través de este mecanismo, en virtud de posteriores reformas legislativas que se realizaron antes del 5 de diciembre de 1997, fecha en que se tenía contemplado el primer nombramiento indirecto.³⁸⁶

Otro de los cambios más relevantes de la reforma fue la creación de los Consejos Ciudadanos en las 16 delegaciones políticas. Visto en retrospectiva, esta figura puede ser considerada una suerte de precursora de las alcaldías instituidas décadas después en la primera Constitución de la Ciudad de México. Y es que las funciones de contrapesos a las autoridades delegacionales que en ese entonces se le encomendaron a los consejeros no varían mucho de las de los actuales concejales en lo que respecta a la aprobación de los programas de gobierno y la supervisión de su cumplimiento.

En lo que sí varían es que sus miembros no provendrían de partidos políticos, sino de listas independientes. Curiosamente, en 1995 el PRI fue el principal impulsor de esta medida. Esto se explica porque en tal año la crisis de esta fuerza política se agudizó y no quería que esto quedaría exhibido en las urnas. En los hechos, lo que ocurrió es que los partidos sí participaron en las elecciones a los Consejos Ciudadanos, pero bajo el camuflaje de siglas de organizaciones vecinales afines.³⁸⁷ Quizás este también sea uno de los antecedentes jurídicos de lo que ahora conocemos como candidaturas

³⁸⁵ Delgadillo (2001), *op. cit.*, pp. 131-133

³⁸⁶ Encinas (2009), *La larga marcha...*, *cit.*, pp. 120-121

³⁸⁷ Delgadillo (2001), *op. cit.*, pp. 128-129 y 135

independientes. Sin embargo, esto no se debió a una convicción democratizadora, sino a un cálculo de costos políticos. Reiterémoslo: la certeza de que el PRI sufriría un descalabro en la primera elección de estos consejos, explica por qué se eliminó la participación de los partidos políticos, al menos en términos formales.³⁸⁸

Por otra parte, la reforma del 93 amplió las facultades legislativas de la Asamblea de Representantes, pero como ya se había mencionado, el cambio quedó intencionadamente incompleto, pues el Congreso federal sería el encargado de emitir el Estatuto de Gobierno para el Distrito Federal, lo cual finalmente ocurrió el 26 de julio de 1994. Aún así, esto debe considerarse un avance, pues se trataba de un ordenamiento creado específicamente para la ciudad.³⁸⁹

Un aspecto positivo del nuevo Estatuto que regiría el gobierno de la capital del país es que sentó las bases constitucionales para el establecimiento de un gobierno propio y representativo del DF. Mauricio López sostiene que este documento legal “establecía *de jure* un régimen de competencias inverso al que gozaban las entidades federativas, es decir, aquello que no estaba expresamente otorgado al Distrito Federal quedaba reservado para la Federación”.³⁹⁰ El desfase representativo prevalecía, pues la ley de mayor jerarquía de la ciudad fue aprobada y solo podría ser reformada por los legisladores federales. Los representantes locales electos por los ciudadanos capitalinos no tendrían voz ni voto para enmendar dicho documento jurídico.

3.6 Buenos Aires, 1994

Desde el inicio de este capítulo se comentó que el DF no era un caso excepcional en el mundo. Compartía rezagos en cuanto a derechos políticos de sus habitantes y competencias de sus autoridades con otras capitales de sistemas federales y presidencialistas. Las sedes de los poderes de México, Argentina y Estados Unidos tienen en común que históricamente fueron distritos bajo administración federal

³⁸⁸ Marván (2001), “*La cuestión del gobierno...*”, *cit.*

³⁸⁹ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y Concha (2016), *op. cit.*, p. 61

³⁹⁰ López (2016), *op. cit.*, p. 36

directa, en los cuales las cámaras de diputados federales ejercían la tarea legislativa (que progresivamente fueron cediendo a cuerpos legislativos locales) y la persona que desempeñaba el poder ejecutivo local era designada por el presidente de la nación.³⁹¹

Tanto el presidencialismo como el federalismo de los Estados Unidos fueron modelos que varios sistemas políticos latinoamericanos pretendieron calcar, aunque en realidades a lo sumo disímbolas. De ahí que las capitales de Argentina y México compartan semejanzas institucionales: la historia de ambas quedó marcada por el yugo de presidencialismos fuertes; en términos formales los dos países son federalistas, pero en los hechos cuentan altas dosis de centralismo que hacen de sus capitales el epicentro político de la nación. Para comprender de mejor manera la evolución política-jurídica del DF, resulta oportuno voltear a ver lo que ocurría por los mismos años en una ciudad del Cono Sur con características comparables.

En el año 1994 en Buenos Aires se registraron avances definitorios para su autonomía como entidad política. La Ciudad de México, que durante algún tiempo llevó la delantera, tardaría más de dos décadas en alcanzar el nuevo estatus de su contraparte argentina. Gracias a la reforma constitucional del 94, serían los propios bonaerenses quienes mediante elección popular elegirían a sus gobernantes. Es interesante comparar estos casos porque aunque varios años los separan, las reformas nacionales que detonaron procesos constituyentes locales comparten paralelismos. El artículo 129 constitucional estableció que el Congreso de la Nación convocaría a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que mediante los representantes que elijan, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones (como veremos más adelante, en el caso mexicano fue la reforma al artículo 122 constitucional).³⁹²

Sin embargo, en una ley secundaria, la número 24.588, los poderes federales se reservaron ciertas atribuciones. En su artículo dos se establece que “la Nación conserva todo el poder no atribuido por la Constitución al gobierno autónomo de la ciudad de

³⁹¹ Abal Medina (2003), *op. cit.*, pp. 186-187

³⁹² Artículo 129 de la Constitución Argentina. Consultado el 2 de junio de 2018 en: http://leyes-ar.com/constitucion_nacional/129.htm

Buenos Aires, y es titular de todos aquellos bienes, derechos, poderes y atribuciones necesarios para el ejercicio de sus funciones”. De igual modo, su artículo 7 señala que “El Gobierno Nacional seguirá ejerciendo, en la ciudad de Buenos Aires, su competencia en materia de seguridad y protección de las personas y bienes”.³⁹³ En una tesitura similar discurriría la redistribución de facultades y competencias entre la Ciudad de México y la Federación.

Para confeccionar el nuevo estatus político-jurídico de la ciudad de Buenos Aires, el 30 de junio de 1996 se celebraron dos elecciones simultáneas: la del primer jefe de Gobierno, que cumpliría las funciones de Ejecutivo local, y de una asamblea constituyente, la cual, como ocurriría en la Ciudad de México hasta el año 2017, tendría el encargo exclusivo de aprobar el estatuto de gobierno de la nueva entidad política. Para la conversión de votos en escaños constituyentes, el Congreso argentino optó por el principio de representación proporcional operacionalizado a través de la fórmula d'Hondt, sin piso o umbral mínimo de votos, en un distrito único de magnitud sesenta.³⁹⁴ En la Ciudad de México, los escaños que se sometieron a elección popular por el principio de representación proporcional también fueron sesenta, en un distrito único y sin piso mínimo de votos para acceder a escaños. La principal diferencia estriba en que en este proceso cuatro poderes constituidos se reservaron la prerrogativa de designar a cuarenta de los cien constituyentes, lo cual se comentará a mayor detalle en el capítulo cuatro.

Con el objetivo de afirmar su autonomía y organizar sus instituciones, el primero de octubre de 1996 los representantes electos por los ciudadanos de Buenos Aires, reunidos en Convención Constituyente, y por mandato de la Constitución Nacional, sancionaron y promulgaron la primera Constitución de la capital argentina como

³⁹³ Ley 24.588 De garantía del Estado Federal en la ciudad de Buenos Aires, consultado el 2 de junio de 2018 en: <http://www.profesorgentile.com/n/ley-24-588-de-garantia-del-estado-federal-en-la-ciudad-de-buenos-aires.html>

³⁹⁴ Abal Medina (2003), *op. cit.*, p. 189

estatuto organizativo de la Ciudad de Buenos Aires.³⁹⁵

Aquí no está de más mencionar, aunque sea de paso, que Washington DC, la capital estadounidense, fue la primera en arrancar su proceso de democratización y autonomización en el año de 1966, durante la presidencia de Lyndon B. Johnson. En aquel entonces se reorganizó su forma de gobierno, creando un alcalde y un consejo, ambos designados por el Ejecutivo nacional. Para 1973, ambos cuerpos pasaron a ser producto de la elección popular, aunque con competencias reducidas posteriormente.³⁹⁶ A pesar de que la capital norteamericana fue la primera en dar pasos decisivos hacia la autonomía, con el paso de los años fue rebasada por sus pares de México y Argentina, ciudades que actualmente cuentan mayor capacidad de autodeterminación en todo lo que respecta a la organización de sus poderes locales y régimen interno. En cambio en DC desde 1998 un director general de administración nombrado por una Junta de Control que a su vez fue creada por el legislativo nacional, controla prácticamente toda la administración local. Por si fuera poco, no fue sino hasta 1961 que los ciudadanos de DC pudieron votar en las elecciones presidenciales, y a la fecha no tienen el derecho de designar representantes en el Senado.³⁹⁷

3.7 La reforma político electoral de 1996: el avance decisivo

Tres años después de la gran reforma bonaerense, en México el creciente pluralismo partidista impulsó cambios sustanciales en las instituciones. En 1996 gobierno y oposición negociaron un paquete de reformas constitucionales en materia político electoral, entre las cuales se incluía la reforma política del Distrito Federal. En un proceso inédito en nuestro país, entre el 31 de julio y el primero de agosto de 1996, la Cámara de Diputados y el Senado, en ese orden, ratificaron por unanimidad los acuerdos alcanzados en mesas auspiciadas por la Secretaría de Gobernación. Dicha

³⁹⁵ Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, consultado el 2 de junio de 2018 en: http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=26766&qu=c

³⁹⁶ Abal Medina (2003), *op. cit.*, p. 194

³⁹⁷ *ibídem*, p. 195

reforma fue determinante para la consecución de la autonomía de la capital, pues gracias a ésta, los capitalinos comenzaron a conquistar –parcialmente– sus derechos políticos.

Lo más significativo es que por primera vez se convocarían a elecciones para jefe de Gobierno un año después, en 1997, y para los 16 jefes delegacionales en el año 2000.³⁹⁸ Asimismo, la Asamblea de Representantes se transformaba en Asamblea Legislativa. A partir de entonces, se integraría por diputados en lugar de representantes y se le conferirían mayores facultades, tales como expedir leyes, decretos y disposiciones que rigieran las elecciones locales del DF (siempre sujetándose a lo establecido en el Estatuto de Gobierno). Además, en caso de falta absoluta del jefe de Gobierno del DF, en adelante sería la Asamblea local la encargada de nombrar al sustituto y el presidente perdería su facultad de iniciar leyes y decretos ante ésta. Todo ello implicó una acentuada pérdida de influencia de la federación en beneficio de una mayor autonomía local.³⁹⁹

La reforma del 96 desmontó de una vez por todas la añeja creencia de que dos poderes con legitimidad democrática propia no podían convivir dentro de un mismo territorio, aunque todavía seguirían resonando voces nostálgicas en el Congreso de la Unión. También desmontó, aunque no del todo, la vieja idea de que el presidente, por su propia integridad, tenía que estar al mando de las fuerzas de seguridad en el lugar en que residiera. La reforma estableció que el jefe de Gobierno del DF ejercería las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública.⁴⁰⁰ Sin embargo, el titular de dicha secretaría tendría que ser ratificado por el presidente.

Si bien dicha reforma ha sido el paso democratizador más decisivo en la historia de las reformas políticas del Distrito Federal, la consecución de su autonomía quedó inconclusa, pues prevalecían disposiciones que impedían la consolidación de un

³⁹⁸ Encinas Nájera (2015), *“La Constitución de la Ciudad...”*, cit, p. 4; y López (2016), *op. cit.*, p. 36

³⁹⁹ Encinas (2009), *La larga marcha...*, cit., p. 122

⁴⁰⁰ Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996; y Delgadillo (2001), *op. cit.*, p. 138

gobierno local representativo con plena responsabilidad. Ya se mencionó el nombramiento del titular de la Seguridad Pública, pero también hay que agregar que el encargado de la Procuración de Justicia recaía en última instancia en el presidente de la República. Asimismo, el presidente se reservaba la prerrogativa de proponer al Senado a un sustituto del jefe de Gobierno del Distrito Federal en caso de su remoción. En pocas palabras, la posibilidad de que la ciudad contara con una Constitución propia y se conformara en uno más de los estados de la Federación, quedaron como asignaturas pendientes.⁴⁰¹ Tuvieron que pasar muchos años más para que arribara el acto que consumaría la autonomía: aprobar la primera Constitución de la Ciudad de México.

En contraste, no tuvo que pasar mucho tiempo para constatar las implicaciones de este cambio legal. El 6 de julio de 1997, el líder opositor de izquierda, Cuauhtémoc Cárdenas, consiguió más del 48 por ciento de los votos para convertirse en el primer gobernante del DF electo democráticamente.

Tras este hito, entre 1997 y 2012 se presentaron un total de 20 iniciativas con modificaciones constitucionales que giraban en torno a la naturaleza del Distrito Federal. ¿Tenía que convertirse en el estado 32 de la República? O bastaba con realizar algunos cambios en su arquitectura constitucional. Ninguna reforma, desde la más radical hasta la más moderada prosperó. Por ejemplo, en 1998 el Grupo Parlamentario del PRD en la LVII Legislatura presentó una iniciativa que contemplaba convocar a un Congreso Constituyente para expedir la Ley Fundamental del Estado Capital de la Ciudad de México. En esta iniciativa, la propia Asamblea Legislativa que resultara electa en el año 2000 asumiría el rol constituyente durante un periodo extraordinario de sesiones, mientras que el jefe de Gobierno sería el encargado de elaborar el borrador constitucional. Además, se instituía la figura del municipio libre como forma de organización política administrativa de la capital del país. La iniciativa de los perredistas preveía que la Constitución sería sometida a referéndum de ratificación en

⁴⁰¹ Encinas Nájera (2015), *“La Constitución de la Ciudad...”*, cit., p. 4

2001. Pasó más de una década en la congeladora legislativa, hasta que el 23 de noviembre de 2011 fue desechada definitivamente.⁴⁰²

En el año 2001, ya con Andrés Manuel López Obrador como jefe de Gobierno, se registró un esfuerzo significativo por alcanzar un consenso para avanzar en la autonomía de la capital y dotarla de lo que en aquel entonces se nombró un Estatuto Constitucional. Estuvo muy cerca de alcanzarse. El acuerdo que impulsó la iniciativa de reforma incluyó al gobierno local, al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y a los partidos políticos representados en la Asamblea, en el marco de una Legislatura que se caracterizó por la dispersión del poder y por que ningún partido contaba con mayoría. Si bien este órgano representativo estaba facultado por el Estatuto de Gobierno a presentar iniciativas de leyes y decretos en materias relativas al DF ante el Congreso de la Unión, no dejó de ser cuestionada su capacidad de iniciativa para enmendar la CPEUM por no ser parte del Constituyente Permanente.⁴⁰³ Aún así, el proyecto de reforma enviado a la Cámara de Diputados fue aprobado en segunda lectura el 14 de diciembre de 2001 por 358 votos a favor, 17 en contra y 7 abstenciones, es decir, 96% de los diputados presentes votaron a favor.⁴⁰⁴ Todo apuntaba a que finalmente los factores de poder se habían alineado a favor de conferirle autonomía a la ciudad.

Lo que no se vislumbraba en ese momento es que la iniciativa correría una suerte inversa en el Senado. La cámara revisora encontró fuertes resistencias por parte de los representantes de diversas entidades federativas. Entre los alegatos que se esgrimieron a lo largo de los debates se llegó a escuchar que “solamente los Estados pueden darse una Constitución por sí mismos” y que “El Distrito Federal no es un Estado de la Federación, sino que es el ámbito espacial de todos los estados de la Federación”.⁴⁰⁵ Tras una prolongada controversia, el primero de octubre de 2002, con 53 votos a favor y 47 en contra, la Cámara Alta rechazó la minuta con justificaciones no muy diferentes

⁴⁰² López (2016), *op. cit.*, pp. 37-38

⁴⁰³ *ibídem*, p. 42; y Encinas (2009), *La larga marcha..., cit.*, p. 125

⁴⁰⁴ Porfirio Muñoz Ledo (2016) “Prólogo”, en: Mario Delgado (coord.), *Hacia una Constitución para la Ciudad de México*, Senado de la República e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, p. 18

⁴⁰⁵ Encinas (2009), *La larga marcha..., cit.*, p. 138

a las postuladas por los bloques conservadores de los debates parlamentarios del Siglo XIX: la supuesta incompatibilidad de la ciudad como asiento de los poderes federales y a su vez como entidad federativa con derechos plenos.⁴⁰⁶

Para empeorar la situación, conforme avanzaba el sexenio de la alternancia y el entonces jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, se posicionaba como el aspirante puntero para suceder al panista Vicente Fox en la Presidencia, la relación entre el gobierno federal y el local entraba en una fase de confrontación ríspida. Dichos conflictos alcanzaron su cúspide con el desafuero del jefe de Gobierno, el cual de no haber sido revertido por la movilización popular, le hubiera impedido aparecer en las boletas presidenciales en las elecciones del año 2006.

Nueve años más tarde, el 14 de septiembre de 2010 para ser precisos, legisladores federales del PRD, PAN y el entonces partido Convergencia, hoy Movimiento Ciudadano, en concurrencia con la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el jefe de Gobierno capitalino, Marcelo Ebrard, suscribieron una iniciativa para modificar el artículo 122 constitucional. Mediante tales enmiendas se le otorgaba autonomía plena al Distrito Federal para decidir en todo lo que respecta a su régimen interior y se le reconocía plenamente como entidad federativa. Al igual que el resto de los estados confederados, la iniciativa preveía que la capital contara con una Constitución propia.⁴⁰⁷ No prosperó.

En síntesis, la reforma política de la ciudad permaneció estancada durante los dos sexenios que el PAN estuvo a cargo del gobierno federal, años que estuvieron marcados por la intensificación de la crispación política entre los gobiernos de Fox y Calderón y los sucesivos gobiernos locales de extracción perredista. Estas tensiones no eran novedosas: recordemos que la historia de la capital del país ha estado marcada por la recurrente confrontación entre el poder local y el poder nacional, manifestándose en

⁴⁰⁶ *ibídem*, pp. 125-140

⁴⁰⁷ López (2016), *op. cit.*, p. 38

las disputas entre liberales y conservadores; centralistas y federalistas, y, hasta no hace mucho tiempo, entre izquierdas y derechas.⁴⁰⁸

Una hipótesis para explicar por qué durante tantos años los poderes federales le impidieron al DF conquistar su autonomía plena es que sus ciudadanos se caracterizan por su perfil progresista, crítico y opositor a los partidos que se alternaron en el poder a nivel federal y que conformaron una mayoría estable en el Constituyente Permanente. La razón para impedir que culminara el ciclo de reformas políticas fue, por tanto, motivada por una disputa de poder y por la preocupación del gobierno federal de perder por completo el control de los destinos de la ciudad en la que se asienta. Un temor que, sin lugar a dudas, estaba más que fundado.⁴⁰⁹

3.8 Del DF a la Ciudad-Estado: La reforma posible, mas no la deseable

Para buena parte de los comentaristas nacionales, los primeros años de la Presidencia de Enrique Peña Nieto lucieron promisorios a la luz del Pacto por México, un ejercicio de construcción de acuerdos entre las cúpulas del PRI y del PAN con la novedad de que el otrora opositor PRD en esta ocasión se sumaba de lleno para sorpresa incluso de sus propios militantes. En esta polémica decisión pesó la confrontación de la dirigencia perredista nada menos que con quien fuera en dos ocasiones su candidato a la Presidencia, Andrés Manuel López Obrador, quien por esas fechas anunciaba su renuncia y convocaba a transformar el Movimiento de Regeneración Nacional en partido político. Los órganos directivos del sol azteca, dominados por la corriente Nueva Izquierda y sus aliados, optaron por diferenciarse de la oposición intransigente de López Obrador, asumiéndose como una izquierda moderna que apostaba por la interlocución con el gobierno federal. Cooperar con el oficialismo suponía además obtener a cambio beneficios políticos, con lo cual intentarían borrar del mapa político al obradorismo y monopolizar el campo de la izquierda partidista.

⁴⁰⁸ Encinas (2009), *La larga marcha...*, cit., pp. 9 y 15

⁴⁰⁹ Encinas Nájera (2015), *“La Constitución de la Ciudad...”*, cit, p. 5

Las reformas estructurales que se impulsaron a través del Pacto por México terminarían por transformar la impronta del pacto constituyente de 1917. Desde la perspectiva de Hugo Concha, la concertación peñista retomó la estrategia de Manuel Camacho Solís de los noventa: la negociación privada con las fuerzas políticas, para allanar el camino de los acuerdos públicos, contando con disciplina partidista en ambas cámaras.⁴¹⁰ Fue nada menos que en su compromiso 95 en donde los pactistas se propusieron impulsar la culminación de la prolongada y gradual reforma política del Distrito Federal. Para ello, se instalaría una mesa nacional de negociación en la cual se acordarían los pormenores. La reforma comprendería los siguientes temas:

- Se definirá el nombre oficial de la Ciudad de México.
- Se le dotará de una Constitución propia.
- Se revisarán las facultades del Jefe de Gobierno y de la Asamblea Legislativa del DF.
- En el orden de gobierno delegacional o equivalente se impulsará la elección de gobiernos colegiados con representación plural, semejante a los ayuntamientos, acorde a la presencia de las fuerzas políticas en cada demarcación.
- Se definirá un esquema en el que la Ciudad de México conserve su carácter de capital de la República.⁴¹¹

En efecto, un proceso tan loable y legítimo como la culminación de la conversión de un distrito federal a una entidad autónoma y con plenos derechos tiene su lado oscuro: fue la condición que la dirigencia perredista puso sobre la mesa a cambio de hacer enormes concesiones a lo sumo cuestionables para un partido de izquierda en materia educativa, energética, de telecomunicaciones, entre otras.⁴¹² El primer intento de reforma se dio en noviembre de 2013 a través de una iniciativa presentada por el jefe de Gobierno Miguel Ángel Mancera. El cambio en el estatus jurídico de la capital del país fue una y

⁴¹⁰ Concha (2016), *op. cit.*, p. 65

⁴¹¹ Pacto Por México, “Acuerdos”, consultado el 2 de junio de 2018 en: <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Por-M%C3%A9xico-TODOS-los-acuerdos.pdf>

⁴¹² Concha (2016), *op. cit.*, p. 65

otra vez relegado en la agenda legislativa, dado que con todo y Pacto por México no se alcanzaban los consensos en el Senado. La parálisis se destrabó cuando se obtuvo el indispensable apoyo de la fuerza mayoritaria, el grupo parlamentario del PRI. Pero su respaldo no fue gratuito. Implicó que el PRD aceptara una integración *sui géneris* en la Asamblea que estaría a cargo de elaborar la primera Constitución de la ciudad, con 40 de 100 integrantes designados por cuatro poderes constituidos: el Ejecutivo federal, el Ejecutivo Local, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. En tres de estos cuatro poderes, el PRI era dominante, lo cual le aseguraba un acceso privilegiado en el futuro órgano constituyente. Por lo demás, con el poder restante –la Jefatura de Gobierno del DF– mantenía relaciones más que cordiales.

La figura de los designados permitiría al PRI contrarrestar su franca debilidad electoral en la Ciudad de México: los diputados constituyentes que no obtendría en las urnas, los aseguró a través de este acuerdo cupular. Con tal de conseguir la autonomía política del Distrito Federal, el PRD estuvo dispuesto a aceptar esta concesión.

Algo que debe destacarse, esta vez siguiendo a Pfeffer, es que debido a que la decisión final de un parlamento es resultado de rondas de negociación, de acuerdos y compromisos entre las partes, ésta raramente refleja a la perfección las preferencias de alguno de los grupos.⁴¹³ El trabajo legislativo suele ser un compromiso con el la decepción. La acción del legislador opositor parte de una correlación de fuerzas adversas y desde ahí calcula no lo deseable, sino lo posible. De este modo, los avances que puede lograr si bien no son los ideales, son los alcanzables. En ello coincide Hugo Concha cuando señala, “no existen las reformas perfectas, sino tan solo las reformas posibles (...) pues depende de tantos factores, que siempre el resultado final tiene algo de sorpresivo”.⁴¹⁴

A fin de cuentas, fue gracias a esta medida controvertida y poco ortodoxa que el proceso de negociación se destrabó. Tras dos siglos de espera, la reforma constitucional que

⁴¹³ Jeffrey Pfeffer (1993), “*Comprensión del papel que juega el poder en la toma de decisiones*” en *Lecturas de Teoría de la Organización Vol. II*, Ministerio de las Administraciones Públicas, p. 92

⁴¹⁴ Concha (2016), *op. cit.*, p. 69

reconocía la autonomía de la Ciudad de México fue finalmente aprobada en lo general y en lo particular el 15 de diciembre de 2015 por las cámaras federales. Tratándose de una reforma constitucional, se procedió a remitirla a los congresos estatales para su ratificación. Finalmente, el 29 de enero de 2016 el presidente Enrique Peña Nieto publicó en el 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 la reforma política de la Ciudad de México.⁴¹⁵ Fue así como finalmente el Distrito Federal transitaría a convertirse en una suerte de Ciudad-Estado, una entidad en pie de iguales con respecto a las entidades restantes del Pacto Federal. Una ciudad constituida.⁴¹⁶

3.9 ¿En qué consistió la reforma al artículo 122?

La historia de la Ciudad de México vista a través de sus reformas políticas demuestra que desde hace mucho tiempo ya se había conformado un sujeto político en la capital, pero este carecía de una Constitución propia. La reforma al artículo 122 constitucional finalmente saldó esta deuda histórica de la Federación con los capitalinos.

Para José María Serna, el constitucionalismo subnacional históricamente ha tenido dos fuentes de legitimidad. Una madisoniana para la cual la acumulación de poder en un solo centro conlleva a la tiranía. Lo que se debe evitar por tanto es la concentración de poder en una sola estructura. Es preciso dispersar el poder, parcelarlo en un sentido vertical. Pero para estructurar las parcelas jurisdiccionales, es menester que cada una de estas tenga su propia Constitución. En el federalismo norteamericano esta precondition surgió de manera natural, pues las constituciones locales precedieron a la nacional. No así en el caso mexicano, en el cual el federalismo se estableció por decreto central. La otra fuente de legitimidad del constitucionalismo subnacional es de corte rousseauiano, para la cual el sujeto político que se conforma como una comunidad política tiene el derecho a autogobernarse. Para ello debe contar con órganos y

⁴¹⁵ ibídem, p. 65

⁴¹⁶ Alejandro Encinas Nájera (2018), "*La ciudad constituida*", en *La Silla Rota*, 27 de septiembre

mecanismos propios mediante los cuales se exprese la voluntad general. Dicho en breve, en la medida en que hay un pueblo local, debe haber una constitución local.⁴¹⁷

La reforma al artículo 122 aprobada por el Congreso de la Unión responde a estas dos fuentes de legitimidad: por un lado, acabó con el tutelaje de los poderes federales en los asuntos internos de la ciudad en la que residen. Por otro lado, reconoció que la capital alberga a una comunidad política con identidad y aspiraciones propias, la cual forma parte de una Federación que reconocería a todas las partes que la conforman –ya sin excepción– su derecho a decidir sobre sus asuntos internos.

Con esta decisión, la Federación autorizó la puesta en marcha de un proceso constituyente institucionalizado subnacional que tendría que culminar con la aprobación de la primera Constitución de la Ciudad de México. Sin embargo, el margen de maniobra de este órgano extraordinario quedaría fuertemente acotado, pues tratándose de un sistema federal tendría que subordinarse y guardar plena congruencia con lo que la CPEUM establece. Más aún, el artículo 122 seguiría regulando a la Ciudad de México, ratificándose así como la única entidad federativa que cuenta con un artículo propio en la CPEUM. De hecho, las reformas a este artículo definieron con antelación a la creación de la Asamblea Constituyente diversos puntos medulares de la organización de los poderes de la nueva entidad federativa. En otras palabras, los diputados constituyentes no tendrían otra alternativa que ceñirse a lo que los congresistas federales acordaron como hoja de ruta. Temas cruciales en la arquitectura de poder como la creación de las alcaldías, la reelección legislativa y de alcaldes; mecanismos de coordinación metropolitana, y los procesos de designación de cargos tan importantes como los titulares de la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría local, ya estaban decididas de antemano. A lo mucho, el Constituyente podría aspirar a desarrollarlos con mayor detalle. La siguiente tabla resume los principales cambios de la reforma al artículo 122 constitucional.

⁴¹⁷ Intervención de José María Serna en el Seminario *“Hacia una Constitución de la Ciudad de México”*, Senado de la República, 9 de febrero de 2015

Tabla 3.1: Comparativo de cambios de atribuciones y facultades entre el Distrito Federal y la Ciudad de México, derivadas de la reforma constitucional de 2015

Antes de la reforma	Con la reforma
Naturaleza jurídica	
<p>Autonomía acotada por el Ejecutivo y Legislativo federales, con el argumento de que en el DF tienen asiento los poderes federales y es la capital del país. Carecía de Constitución propia y su máxima norma era el Estatuto de Gobierno, la cual solo la podía reformar el legislativo federal.</p>	<p>Tiene autonomía y Constitución propias, y se mantiene como capital del país. Capacidad para legislar de forma soberana, participar en procesos de reformas a la Constitución general y designar a sus funcionarios de seguridad y justicia sin injerencia significativa de los poderes federales.</p>
<p>Mientras no entró en vigor la nueva Constitución que aprobó la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México siguió vigente el Estatuto de Gobierno del DF.</p>	
Nomenclatura y unidades administrativas principales	
<p>Distrito Federal</p> <ul style="list-style-type: none"> • Delegaciones • Jefes delegacionales 	<p>Ciudad de México</p> <ul style="list-style-type: none"> • Demarcaciones territoriales • Alcaldes y concejales
<p>De los 54 artículos de la CPEUM que se reformaron, en 53 los cambios fueron principalmente de nomenclatura para sustituir Distrito Federal por Ciudad de México. El artículo 14 transitorio de la reforma establece que todas las referencias al DF que se hagan en la Constitución y otros ordenamientos deberán entenderse hechas a la Ciudad de México.</p>	
Poderes locales	
<ul style="list-style-type: none"> • Ejecutivo: jefe de Gobierno del DF, electo por voto popular. Duración del cargo: 6 años sin reelección. Remoción: facultad exclusiva del Senado, solicitada por 50% de sus miembros y por causas graves que afecten las relaciones con los poderes federales o el orden público en el DF. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecutivo: jefe de Gobierno de la Cd. de Méx. (GCM), electo por voto popular. Duración del cargo: 6 años, sin reelección. En la Constitución de la Cd. de Méx. se detallarían sus facultades específicas.

<ul style="list-style-type: none"> • Legislativo: Asamblea Legislativa del DF. Legisla sólo sobre algunas materias y no puede enmendar la ley local de mayor envergadura. No participa en reformas constitucionales. No envía iniciativas de reforma sobre temas más allá de lo relacionado con el DF. Diputados: sin reelección. Periodo: 3 años • Judicial: Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Legislativo: Congreso de la Cd. de Méx. con facultades legislativas plenas, como otros congresos estatales. Aprueba leyes propias, puede enviar iniciativas al legislativo federal sobre temas más allá de lo local y participa en el proceso de aprobación de reformas constitucionales, lo que integra a la Legislatura de la Cd. de Méx., ya sin ambigüedades, al Constituyente Permanente. Diputados locales con reelección consecutiva hasta por 4 periodos; cada periodo es de 3 años. • Judicial: Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México. Los jueces y magistrados del TSJ pasan a formar parte del nuevo órgano y los magistrados podrán ser reelectos.
Organización político-administrativa / gobierno local	
<ul style="list-style-type: none"> • Hay 16 delegaciones y un jefe delegacional en cada una. Los límites territoriales de cada delegación fueron establecidos en 1970. El periodo de gobierno de los jefes delegaciones es de tres años, sin posibilidad de reelección. • Administración: los jefes delegacionales administran unipersonalmente los asuntos públicos de su delegación 	<ul style="list-style-type: none"> • Hay demarcaciones territoriales, alcaldes y concejos por demarcación. El periodo de gobierno será de tres años para los alcaldes y concejales, con posibilidad de reelección inmediata. • Concejo por demarcación: integrados por entre 10 y 15 miembros, electos por listas de partidos, asignándose el 60% de los asientos al primer lugar y el 40% restante por representación proporcional. Para la contienda electoral, las planillas pueden ser de entre 7 y 10 candidatos. Hay una cláusula

	<p>de sobre-representación: no más de 60% para un sólo partido político.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Administración: los alcaldes tienen a su cargo la administración de asuntos públicos de su demarcación territorial y son supervisados por el Concejo de la Alcaldía
<p>Coordinación metropolitana</p>	
<p>Se establecen convenios para la creación de comisiones metropolitanas en materia de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • asentamientos humanos; • medio ambiente; • preservación y equilibrio ecológico; • transporte; • agua potable y drenaje; • desechos sólidos • seguridad pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Se mantienen mecanismos de cooperación metropolitana entre Federación, gobierno y demarcaciones territoriales de la Cd. de Méx., y entre el GCM y los municipios metropolitanos de estados conurbados en las materias ya definidas. Se agrega la materia de tránsito. • Se crea un Consejo de Desarrollo Metropolitano, normado por una ley que aprobará el Congreso de la Unión.
<p>Recursos públicos</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto de egresos: el jefe de Gobierno somete el proyecto de presupuesto del GDF y de las delegaciones a la ALDF para su discusión y aprobación 	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto de egresos: los alcaldes enviarán proyectos de presupuesto a sus concejos, éstos los discutirán y aprobarán. Los presupuestos aprobados por los concejos se remitirán al jefe de GCM para su integración y envío al Congreso local, para su discusión y aprobación. Los concejos supervisarán y evaluarán las acciones de los gobiernos de las demarcaciones territoriales y controlarán el ejercicio del gasto en cada una de ellas.

<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos: recaudación propia del gobierno del DF y asignaciones presupuestales vía participaciones y aportaciones federales. • Deuda: el gobierno del DF puede contraer deuda pero su aprobación debe pasar por el Congreso de la Unión. Las delegaciones no pueden contraer deuda. • Fondo de capitalidad: no existe. • Fiscalización: en materia de recursos federales, está a cargo de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). La revisión de la Cuenta Pública, está a cargo de la Contaduría Mayor de Hacienda de ALDF. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos: recaudación propia del GCM, así como participaciones y aportaciones federales. Las demarcaciones territoriales podrán acceder ahora también a recursos federales. • Deuda: el gobierno de la Ciudad de México puede contraer deuda pero su aprobación debe pasar por el congreso local, con limitantes equiparables a las del resto de los estados. • Fondo de capitalidad: se crea este fondo que permitirá que el GCM comparta costos con la Federación vinculados con la naturaleza de la Cd. de Méx. como capital del país. La Cámara de Diputados definirá cada año los montos y las bases para su ejercicio. • Fiscalización: en materia de recursos federales, seguirá a cargo de la ASF. Se crea una entidad local de fiscalización para la revisión del ejercicio de recursos estatales o locales, incluyendo la revisión de la Cuenta Pública (la nueva entidad se crea como resultado de la reforma anticorrupción 2015).
Seguridad y justicia	
<ul style="list-style-type: none"> • Titular de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) del DF: es nombrado por el presidente de la República a propuesta del jefe de Gobierno del DF y puede ser removido por el presidente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Titular de la SSP de la Cd. de Méx.: es nombrado libremente por el jefe del GCM, pero el presidente podrá removerlo por causas graves. Constitucionalmente, el Ejecutivo federal tiene el mando de la fuerza pública ahí donde reside habitual o transitoriamente, lo cual es aplicable a todo el territorio nacional. • Titular de la Procuraduría General de Justicia: es nombrado y removido

<ul style="list-style-type: none"> • Titular de la Procuraduría General de Justicia del DF (PGJDF): es nombrado y removido por el jefe de gobierno del DF, con aprobación del presidente de la República. 	libremente por el jefe de gobierno de la Ciudad de México.
--	--

Fuente: Elaboración propia y de Roberto Castellanos y David Orozco, con información de: Diario Oficial de la Federación (2016); Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2016); Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2015); Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (2014). Una versión anterior de esta tabla fue publicada en: ENCINAS Nájera, Alejandro y Roberto Castellanos (2015), *“La Constitución de la Ciudad de México, ¿qué, cómo, cuándo y para qué?”*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, *Temas Estratégicos*, núm. 33.

A pesar de que en la reforma al artículo 122 prevalecieron reminiscencias del tutelaje de los poderes federales en los asuntos internos de la capital del país, es incuestionable el avance de haber eliminado los candados legales para que la Ciudad de México pudiera contar con una Constitución propia. Con su entrada en vigor se saldó una deuda histórica con la capital del país y se resolvieron las añejas tensiones entre los intereses del gobierno nacional y el gobierno local. Finalmente los derechos políticos de sus habitantes quedaron homologados con los derechos del resto de sus compatriotas, con lo cual se puso fin a una situación discriminatoria.

La magnitud del cambio merece explicarse con mayor detalle: En el pasado reciente, cualquier adecuación al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal era facultad exclusiva del Congreso de la Unión. Esto era un caso excepcional que implicaba que los legisladores que representaban a los capitalinos en la Asamblea local no tenían atribuciones para enmendar la ley local de mayor jerarquía, mientras que un diputado federal o senador de cualquier otro estado –por el cual los capitalinos no votaron– sí contaba con esa competencia. De tal modo, legisladores de Sonora o Puebla, por mencionar unos ejemplos, podían decidir sobre las cuestiones fundamentales del régimen interno del Distrito Federal, con lo cual no había correspondencia en la rendición de cuentas democrática. Es decir, un ciudadano de la capital no podía llamar

a rendir cuentas a un diputado de Baja California o de Yucatán, pese a que estos estaban facultados a tomar decisiones cruciales para el destino de la ciudad.⁴¹⁸

En efecto, tras dos siglos de debates en torno a su grado de autonomía, el DF seguía padeciendo una condición de excepcionalidad en tanto los poderes federales asumían buena parte de las atribuciones de las que gozaban el resto de las entidades de la Federación. La ausencia de un marco jurídico que reconociera la autonomía tenía consecuencias concretas tales como la subordinación jurídica de los órganos locales respecto de los poderes federales; facultades de las legislaturas locales acotadas o absorbidas por la legislatura nacional; la inequidad en la asignación de presupuestos y de participaciones de recursos federales, y el acotamiento de las competencias de las autoridades locales.⁴¹⁹ Situación paradójica: una ciudad politizada, informada y participativa seguía siendo tutelada bajo el argumento decimonónico de ser sede de los poderes federales.

Esta realidad cambió a partir del 17 de septiembre de 2018, fecha en que entró en vigor el nuevo ordenamiento legal. El Congreso de la Ciudad de México (antes Asamblea) se erigió incuestionablemente como poder revisor de la Constitución local, tal como ocurre con los congresos locales del resto de los estados. De este modo, ya hay plena correspondencia entre los representantes que eligen los capitalinos y los ámbitos de sus competencias legislativas.

En recapitulación, las tensiones históricas de la larga transición a la autonomía de la Ciudad de México estuvieron marcadas por el conflicto político y la coexistencia de dos poderes –el federal y el local– dentro de un mismo territorio. En diversos episodios históricos la capital del país fue un polo opositor al poder central, lo cual repercutió en que la Federación le negara su plena autonomía, así como derechos y facultades equiparables a los del resto de las entidades federativas.⁴²⁰

⁴¹⁸ Encinas Nájera (2015), *“La Constitución de la Ciudad...”*, cit., p. 24

⁴¹⁹ Muñoz Ledo, *“Prólogo”*, cit., p. 19

⁴²⁰ Encinas (2009), *La larga marcha...*, cit., pp. 25-26

Por eso es tan relevante e inédito el polémico acuerdo que en diciembre de 2015 alcanzaron las fuerzas políticas representadas en el Congreso: puso fin a un debate bicentenario y abrió un nuevo ciclo para la vida política de la capital del país. Este nuevo ciclo se inauguraría con la instalación de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. De su conformación, de sus trabajos y de los álgidos debates que sostuvo durante su breve vida tratarán los últimos dos capítulos de esta investigación.

Capítulo 4

Factores que propiciaron o inhibieron la deliberación en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México

Tras una prolongada espera, a principios de 2016 dio comienzo el proceso constituyente de la Ciudad de México. Un proceso que quedará marcado para la posteridad por sus contradicciones. Sin duda fue un paso decisivo tanto para la democratización como para la consecución de la plena autonomía de esta urbe, pero el camino que llevó a este deseable destino no fue del todo democrático ni estuvo exento de intentos de los poderes federales por tutelarlos, precisamente la injerencia que se pretendía erradicar. El resultado fue la ampliación de los derechos participativos de la ciudadanía, pero durante el proceso el interés de la población brilló por su ausencia. Contar con una Constitución propia era una necesidad para mejorar el gobierno sobre los asuntos internos de la ciudad, pero a pocos capitalinos, más allá del círculo de los más adeptos a la causa, les parecía necesario.

En este capítulo se comienza el estudio pormenorizado de este proceso constituyente. Para evitar un recuento anecdótico y en su lugar optar por una aproximación sistemática, se aplicará el *Modelo de Factores que Propician la Deliberación Constituyente*, el cual fue expuesto en el Capítulo 2. Gracias a ello, el presente estudio de caso asegura no quedar atrapado en un plano meramente descriptivo. Mediante el análisis pormenorizado de cada una de las dieciocho variables que conforman el modelo se busca ir más lejos: comprobar 1) qué diseños y reglas; 2) qué perfiles y equilibrios políticos, y 3) qué tipo de interacciones con la sociedad y con los poderes externos favorecieron o perjudicaron la deliberación democrática en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

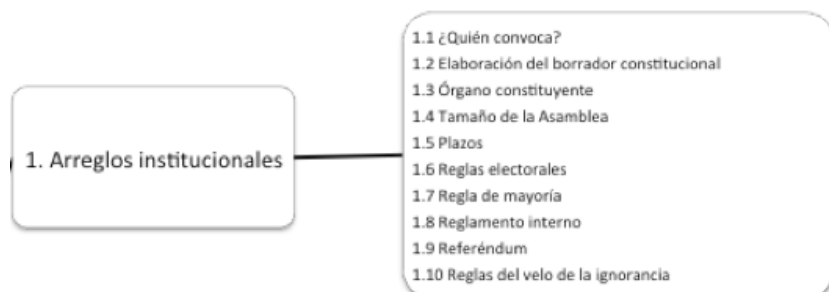
Una vez cumplido este objetivo, el capítulo culmina con una evaluación global del proceso constituyente de la Ciudad de México, poniendo énfasis en las variables que en mayor grado incidieron en los mecanismos deliberativos. Este modelo no solo será útil

para guiar el presente estudio de caso; también puede servir para que futuras investigaciones cuenten con criterios estandarizados de evaluación cualitativa que les permitan comparar deliberaciones constituyentes nacionales y subnacionales.

4.1 Arreglos institucionales del proceso constituyente de la Ciudad de México

La primera categoría de este modelo se concentra en los factores estructurales, es decir, tanto las instituciones dentro de las cuales los actores interactúan como las reglas que condicionan su comportamiento. En cambio, los módulos 2 y 3 se dedican al papel de las agencias, esto es, cómo enmarcados en precedentes jurídicos e institucionales que los delimitan, los actores políticos configuran acuerdos para engendrar un nuevo orden. Todo ello envuelto en una relación circular: son los actores quienes en un inicio crean a las instituciones, pero estas a la postre terminan recreando a los actores.

Figura 4.1 Arreglos institucionales



4.1.1 ¿Quién convoca?; 4.1.2 Elaboración del borrador constitucional; 4.1.3 Órgano constituyente

La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México no fue –como remarcará el diputado constituyente Porfirio Muñoz Ledo en su posicionamiento inicial a nombre del Grupo Constitucionalista– fruto de un levantamiento armado, ni de la suspensión del orden

jurídico.⁴²¹ El cambio se engendró dentro de la continuidad legal y democrática que caracteriza a los procesos constituyentes institucionalizados.

Esta Asamblea le debió su existencia al Constituyente Permanente, el cual alcanzó, primero, la mayoría calificada en ambas cámaras federales y, después, la mayoría en la mitad más uno de los congresos estatales para enmendar el Artículo 122 constitucional. Es en la fracción VIII del Artículo Séptimo transitorio de esta reforma en donde se cimientan los orígenes de este órgano extraordinario, se le asigna una función exclusiva y un plazo para cumplirla:

La Asamblea Constituyente ejercerá en forma exclusiva todas las funciones de Poder Constituyente para la Ciudad de México y la elección para su conformación se realizará el primer domingo de junio de 2016 para instalarse el 15 de septiembre de ese año, debiendo aprobar la Constitución Política de la Ciudad de México, a más tardar el 31 de enero de 2017, por las dos terceras partes de sus integrantes presentes.⁴²²

Por lo tanto, esta Asamblea no fue soberana u originaria. No surgió por una acción revolucionaria o rupturista. Fue un órgano constituyente subnacional derivado, es decir, creado por un Poder Constituido nacional para constituir o reformar órganos y leyes locales que en su conjunto conformarían el nuevo régimen interno de la Ciudad de México.

Más aún, desde el origen quedó claramente establecido que la primera Constitución de la capital debería quedar acotada –al igual que las constituciones del resto de las entidades federativas– a los parámetros de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁴²³

⁴²¹ Porfirio Muñoz Ledo (2016), Intervención en el Pleno durante la sesión del 12 de octubre de 2016, Consultado el 15 de enero de 2020 en: <http://bit.ly/39M68F0>

⁴²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo VII Transitorio del Artículo 122

⁴²³ Alejandro Encinas Rodríguez (2016), "CDMX: La autonomía alcanzada", en Revista Voz y Voto, México, núm. 276, febrero de 2016

Por lo tanto, desde un inicio el marco deliberativo de la Asamblea Constituyente quedó claramente restringido. No se partía de una tabla rasa propia de un constituyente originario, sino de una tabla legal repleta de ordenamientos constitucionales de mayor jerarquía y tratados internacionales en materia de derechos humanos a los que había que apegarse. El Constituyente de la Ciudad de México no tenía por delante crear un todo de la nada. Más bien, tendría que ceñirse a las estrechas delimitaciones de una institucionalidad que lo precedía. Aún así, y siempre y cuando no se opusiesen al ordenamiento federal, había terreno fértil para crear nuevas instituciones locales y reformar las existentes. Era posible regular nuevos derechos, ampliar los ya establecidos y también reconfigurar la arquitectura del poder a favor de una mayor incidencia ciudadana.

Estas restricciones de origen a la deliberación de la Asamblea venían acompañadas de otra de no menor importancia: la reforma al artículo 122 constitucional otorgó al jefe de Gobierno la prerrogativa de redactar y presentar ante la Asamblea Constituyente el borrador constitucional:

Es facultad exclusiva del Jefe de Gobierno del Distrito Federal elaborar y remitir el proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, que será discutido, en su caso modificado, adicionado, y votado por la Asamblea Constituyente, sin limitación alguna de materia. El Jefe de Gobierno deberá remitir el proyecto de la Constitución Política de la Ciudad de México a la Asamblea Constituyente a más tardar el día en que ésta celebre su sesión de instalación.⁴²⁴

Dicha disposición implicaba que además de auto restringirse en acatamiento a la jerarquía constitucional, la deliberación de esta asamblea subnacional no comenzaría en una página blanca, sino que se estructuraría teniendo como base un texto elaborado por un poder constituido a nivel local. Si bien los diputados constituyentes tenían la facultad de *modificarlo sin limitación alguna*, en los hechos el borrador condicionó el curso de la deliberación (*path dependency*). Fungió como una fuerza inicial que inercialmente influyó a lo largo de toda la deliberación. Como veremos más adelante,

⁴²⁴ *ibidem*

incluso la división temática de las comisiones respondió a las secciones de este documento.

Aunque en términos legales la responsabilidad de elaborar el borrador recayó en un poder unipersonal, la Jefatura de Gobierno, su entonces titular, Miguel Ángel Mancera, optó por transferir esta tarea a un grupo de académicos, políticos, figuras de la sociedad civil, empresarios, deportistas, artistas e intelectuales. No sin ironía, este grupo comenzó a ser nombrado en la prensa y los corrillos políticos como “los notables” o “los escribanos”.

El 5 de febrero de 2016, justo un año antes de que se publicara la primera Constitución de la Ciudad de México, Miguel Ángel Mancera presentó a los veintinueve integrantes y al secretario ejecutivo del grupo redactor.

Tabla 4.2 Integrantes del grupo redactor del borrador constitucional

NOMBRE	PROCEDENCIA
1. Porfirio Muñoz Ledo (coordinador del grupo redactor)	Cofundador del PRD. Comisionado presidente para la Reforma Política del DF.
2. Aidé García Hernández	Coordinadora de relaciones institucionales de Católicas por el Derecho a Decidir, AC.
3. Alejandro Encinas Rodríguez	Senador de la República y cuarto jefe de Gobierno del Distrito Federal.
4. Alicia Ziccardi Contigiani	Directora del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM.
5. Ana Laura Magaloni Kerpel	Profesora investigadora de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
6. Ariel Rodríguez Kuri	Profesor-investigador del Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México.
7. Carlos Cruz Santiago	Fundador de Cauce Ciudadano, A.C. Activista por la paz y la reinserción social.
8. Clara Jusidman Rapoport	Presidenta honoraria de INCIDE Social.
9. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano	Fundador del PRD y primer jefe de Gobierno del DF.
10. Enrique Fernández Fassnacht	Director del Instituto Politécnico Nacional.
11. Enrique Ortiz Flores	Arquitecto especializado en desarrollo urbano y vivienda popular.
12. Francisco Valdés Ugalde	Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), campus Ciudad de México.

13. Gustavo Ramón Sánchez Martínez	Multicampeón Paralímpico.
14. Humberto Lozano Avilés	Presidente de la Cámara de Comercio y Turismo de la Ciudad de México.
15. Ifigenia Martínez	Cofundadora del PRD y de la Comisión Especial para América Latina y El Caribe (CEPAL).
16. Juan Luis González Alcántara	Investigador honorario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
17. Juan Villoro Ruiz	Escritor y articulista.
18. Lol Kin Castañeda Badillo	Activista por la igualdad de género y los derechos LGBT.
19. Loretta Ortiz Ahfl	Abogada especializada en derechos humanos y académica de la Escuela Libre de Derecho.
20. Miguel Barbosa Huerta	Coordinador del grupo parlamentario del PRD en el Senado y presidente del Comité Directivo del Instituto Belisario Domínguez.
21. María Rojo Incháustegui	Actriz, ex senadora y ex diputada federal por el PRD.
22. Guadalupe Loeza Tovar	Escritora y articulista.
23. María Leoba Castañeda Rivas	Profesora de la Facultad de Derecho de la UNAM, de la cual fue la primera directora.
24. Marta Lamas Encabo	Antropóloga y especialista en defensa de los derechos de las mujeres y equidad de género.
25. Martha Sánchez Néstor	Activista por los derechos de las comunidades indígenas.
26. Mauricio Merino Huerta	Coordinador de la Red por la Rendición de Cuentas y profesor-investigador del CIDE.
27. Miguel Concha Malo	Director del Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria.
28. Mónica González Contró	Abogada general e investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la UNAM.
29. Pedro Salazar Ugarte	Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
30. Rogelio Muñiz Toledo (secretario ejecutivo del Grupo Redactor)	Asesor del jefe de Gobierno.

Fuente: Elaboración propia con información de: Gobierno de la Ciudad de México (2016) Acerca de la Constitución, Grupo de trabajo, disponible en: www.constitucion.cdmx.gob.mx (consultado el 10 de septiembre de 2018). Posteriormente se integró Manuel Granados, consejero jurídico del GDF, como secretario técnico de dicha comisión.

Semanas después, el 21 de abril, el jefe de Gobierno dio a conocer que se había formado un grupo de asesores externos coordinados por el ex rector de la UNAM, Juan Ramón de la Fuente, que se sumaban a los trabajos para redactar la Constitución. En este espacio confluyeron personalidades como Miguel Carbonell, Rolando Cordera Campos, Gerardo Esquivel, José Woldenberg, Julia Carabias, Jorge Castañeda, Luis de la Calle Pardo y Ángeles Mastretta. La conformación de este cuerpo de asesores llegó a deshora,

cuando el grupo redactor encabezado por Muñoz Ledo ya llevaba buena parte del camino andado y había afianzado una dinámica propia con una clara distribución de la carga de trabajo y con encargados por cada tema. Por tales razones, su conformación fue más enunciativa que real, un tanto en deferencia a todas estas destacadas figuras que no habían sido incorporadas en una primera ronda. Pero, a decir verdad, apenas llegaron a sesionar un par de ocasiones.

Es difícil rebatir que el mandato legal para elaborar el borrador constitucional era claramente de corte elitista. Sin embargo, el hecho de que el jefe de Gobierno conformara un grupo plural, con conocimientos especializados y cuyos integrantes en su mayoría gozaban de buena fama pública permitió contrarrestar esta falla de diseño. Por su perfil y por su encargo, los redactores se encontraban en una posición favorable para tender puentes con diversos sectores de la sociedad civil. Desde un inicio cada uno de ellos tuvo el encargo explícito de poner en marcha mecanismos de participación ciudadana para recabar las opiniones de los ciudadanos y de las organizaciones políticas, civiles y sociales; analizar y sistematizar las aportaciones que realizaran e incorporarlas en el proyecto de Constitución. El propósito era, en pocas palabras, que el texto constitucional preliminar fuera producto de un amplio proceso consultivo y deliberativo.⁴²⁵

Durante los meses de elaboración del borrador constitucional tanto el grupo redactor como instituciones y organizaciones sociales deseosas de influir en el curso de la deliberación constituyente convocaron a foros temáticos, mesas redondas, ponencias magistrales de expertos tanto nacionales como extranjeros. Asistieron políticos de otros países como el vicepresidente de Bolivia, Álvaro García Linera, o la diputada constituyente del Ecuador, Rosana Alvarado, quienes ya habían atravesado por un proceso similar en sus respectivos países y se mostraron dispuestos a compartir su experiencia para potenciar los aciertos y minimizar los errores. En su conjunto

⁴²⁵ Miguel Ángel Mancera, *“Mensaje del jefe de Gobierno” con motivo de la presentación del grupo redactor*, consultado el 10 de septiembre de 2018 en: <http://www.constitucion.cdmx.gob.mx/constitucion-cdmx/#grupo-trabajo>,

representaron insumos que sirvieron para robustecer el borrador y la deliberación constituyente con distintas perspectivas.

A la par de los eventos presenciales, el gobierno de la capital abrió un portal de Internet para recibir todas las iniciativas que los ciudadanos deseaban hacer llegar al grupo redactor. En total, se recibieron 602 propuestas a través del Instituto Electoral de la entidad y 346 peticiones a través de la plataforma de peticiones en línea *Change.org*. Para conectar el mundo *online* con el *offline*, se dispuso que las peticiones que rebasaran las cinco mil firmas serían respondidas por la Secretaría Técnica por la misma plataforma, previo acuerdo del Grupo de Trabajo. Integrantes de este grupo recibirían a todas aquellas personas iniciadoras de peticiones que rebasaran las 10 mil firmas, lo cual fue logrado por 13 impulsores que, en consecuencia, tuvieron al menos dos reuniones con miembros del grupo redactor.

Si se retoma la premisa teórica de Eisenstadt, LeVan y Maboudi expuesta en el segundo capítulo, la elaboración del borrador constitucional es el momento ideal para propiciar la deliberación constituyente, debe decirse que en el caso de la Ciudad de México el cumplimiento fue, en términos generales, positivo, pero hubo algunos aspectos insatisfactorios. Porque por una parte se logró que sectores de la sociedad politizados y altamente interesados en el tema, así como políticos, expertos y activistas –lo que informalmente suele denominarse “*el círculo rojo*”– participaran y tuvieran una auténtica incidencia en el resultado preliminar. La discusión logró salir de los confines de las instituciones, es decir, no quedó capturada por las élites políticas impulsoras. Sin embargo, no logró impregnar a la sociedad entera de modo que esta se volcara al momento constituyente. Salvo casos como las peticiones en línea, el capitalino promedio se mantuvo indiferente y si acaso lo vio como un proceso lejano y un tanto incomprensible. A esta etapa le faltó desatar procesos intensivos de pedagogía política para concientizar masivamente a la ciudadanía sobre la importancia de que la ciudad contara con su propia Constitución.

4.1.4 Tamaño de la Asamblea

Sobre el número de escaños no es necesario abundar en demasía. Basta con reiterar que para que la deliberación al interior de una Asamblea sea viable deben balancearse dos principios democráticos que suelen entrar en tensión: el de la representatividad y el de la eficiencia. De un lado de la balanza, debe sopesarse un tamaño suficiente para que la pluralidad y la diversidad social tengan voz desde un escaño. El contrapeso para llegar al equilibrio ideal es la eficiencia. Recordemos a Sartori cuando sostiene que solo dentro del ámbito de grupos reducidos es posible que la deliberación sea auténtica, real y plena de significado, pues a medida que aumenta el tamaño del grupo, el peso y la importancia de cada participante disminuye.⁴²⁶

Los diseñadores del proceso constituyente de la Ciudad de México acertaron al definir un tamaño de la Asamblea de 100 escaños. Más aún, el tamaño de las comisiones, espacio de la auténtica deliberación, fue de entre trece y veintitrés diputados. Ello permitió encontrar un punto de balance adecuado entre la inclusión y la eficiencia, los dos principios requeridos para hacer viable la deliberación constituyente.

4.1.5 Plazos

En la reforma al artículo 122 de la CPEUM, el Congreso de la Unión fijó que la Asamblea Constituyente se instalara el 15 de septiembre de 2016, debiendo aprobar la Constitución Política de la Ciudad de México a más tardar el 31 de enero de 2017. Esto implicaba que en un plazo máximo de cuatro meses y medio los cien constituyentes tendrían que instalar un órgano legislativo, crear su reglamento interno, acordar la mecánica de trabajo en comisiones y en Pleno y, por si fuera poco, alcanzar el voto de dos terceras partes de sus integrantes para finalmente cumplir con el encargo de darle a la Ciudad de México la primera Constitución en su historia.

⁴²⁶ Sartori (1995), *Teoría de la democracia*, cit., pp. 153-154

De entrada, los plazos de la Constituyente se fueron comprimiendo debido a que los legisladores federales no lograban alcanzar los acuerdos básicos para aprobar un reglamento que normara su vida interna. La postergación del inicio de las discusiones sustantivas representó una complicación que no era menor, dado que los trabajos de la Asamblea no podían empalmarse con el inicio inamovible del proceso electoral de las elecciones de 2018, los cuales para todo fin legal comenzarían el 8 de septiembre de 2017. Para esa fecha, no solo tenía que estar aprobada la Constitución, sino que la Asamblea local ordinaria tendría que haber aprobado las reformas necesarias a las leyes electorales para armonizarlas, entre otras novedades, con una mayor tasa de diputados locales electos por el principio de representación proporcional, así como con la celebración de las primeras elecciones a alcaldes y concejales en las 16 demarcaciones territoriales.

En efecto, pareciera que los senadores y diputados federales que reformaron el artículo 122 constitucional no previeron, al momento de fijar la fecha límite, el tiempo que tomaría a los diputados constituyentes ponerse de acuerdo en cuestiones de forma (las reglas del juego) antes de entrar al fondo (los contenidos de la nueva Constitución). No fue sino hasta el 12 de octubre de 2016, casi un mes después de haberse instalado, que por fin se publicó el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.⁴²⁷ Esto quiere decir que les tomó 30 de los 135 días disponibles acordar los *cómos* para alcanzar los *qué*.

Encima, no es que a partir de esa fecha los diputados constituyentes pudieran dedicarse al cien por ciento a la discusión de los temas sustantivos. En cuanto el reglamento se puso a prueba, se detectaron algunas fallas que tuvieron que ser enmendadas con la publicación en la Gaceta de los días 16 y 19 de diciembre de 2016 –ya cuando restaban alrededor de 40 días para el vencimiento del plazo– de lineamientos complementarios y bases reglamentarias para la discusión en el Pleno. Más aún, fue hasta el 16 de noviembre que se alcanzaron los acuerdos para designar a los titulares de los órganos

⁴²⁷ *Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México*, en Gaceta Parlamentaria de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, Núm. 11-V del 12 de octubre de 2016

técnicos y administrativos de la Asamblea. Esto quiere decir que durante dos de los cuatro meses y medio de su existencia, este órgano legislativo no contó con titulares formalmente nombrados en áreas cruciales como la Secretaría Parlamentaria, la Secretaría de Servicios Administrativos, la Coordinación de Comunicación Social y la Coordinación de Transparencia y Parlamento Abierto.⁴²⁸

El 19 de noviembre, en uno de los momentos críticos en los que se antojaba remota la posibilidad de divisar un resultado exitoso de los trabajos de la Asamblea, Bernardo Bátiz, coordinador de la bancada de Morena, comentó que enfrentaban un dilema que ya corría de boca en boca en los corrillos del congreso: apegarse al término fatal o posponerlo. Acusaba a los legisladores federales de haberlos sujetado a una camisa de fuerza que podría frustrar el esfuerzo y a la larga dejar a la ciudad nuevamente sin su Carta Magna. Dejó entrever que la salida a este callejón era, en ejercicio de la soberanía del órgano constituyente, tomar la decisión de ampliar los plazos.⁴²⁹

La negativa de posponer la fecha de culminación por parte del presidente de la Mesa Directiva, Alejandro Encinas Rodríguez, fue rotunda. Se comprometió públicamente a que la Constitución estaría finalizada en la fecha prevista. Y es que prorrogar la fecha límite hubiera supuesto entrar en una controversia legal: la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México no era un órgano originario que se hubiera creado a si mismo, por lo que no contaba con la soberanía plena que Bátiz invocaba. Fue engendrada por una reforma a la Constitución nacional, un ordenamiento jurídico de mayor jerarquía que

⁴²⁸ Acuerdo de la Mesa de Consulta, por el que se propone al pleno la designación de los órganos técnicos y administrativos de apoyo a los trabajos de la Asamblea, de conformidad con el numeral

1 del artículo 54 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, en Gaceta Parlamentaria de la Asamblea Constituyente, núm. 35 I, 16 de diciembre de 2016. Acuerdo de la Mesa Directiva, por el que se proponen Lineamientos complementarios y bases reglamentarias para la discusión en el Pleno, en Gaceta Parlamentaria de la Asamblea Constituyente, núm. 56-I, 19 de diciembre de 2016. Acuerdo de la Mesa Directiva, por el que se proponen Lineamientos complementarios para el resguardo de los expedientes de dictamen y bases reglamentarias para su discusión en el Pleno, en Gaceta Parlamentaria de la Asamblea Constituyente, núm. 55 II, 16 de diciembre de 2016.

⁴²⁹ Bernardo Bátiz (2016), *“El Constituyente en su laberinto”*, en La Jornada, 19 de noviembre

claramente le dio vida hasta el 31 de enero de 2017. Todo acto consumado después de esa fecha corría el riesgo de carecer de validez legal. Condenar a la Asamblea Constituyente a un limbo jurídico no parecía una alternativa promisorio.

Contra lo que pudiera suponerse, la presión de cumplir con los plazos ejerció una influencia positiva para la deliberación. Los constituyentes, sabedores que trabajaban con el tiempo en su contra, se impusieron una lógica de eficiencia. Conforme las manecillas del reloj corrían en su contra, comenzaron a priorizar lo sustantivo sobre lo secundario. Las intervenciones en tribuna redundantes, guiadas más por un afán de excesivo protagonismo que de aportar algún elemento novedoso a la deliberación, poco a poco fueron siendo marginadas, aunque nunca desaparecieron del todo. Todavía hoy en día genera sorpresa que con todos los obstáculos, incluidos los plazos apremiantes, la Asamblea Constituyente pudiera culminar en tiempo y forma con su encargo.

4.1.6 Reglas electorales

Las reglas electorales no son técnicas políticamente neutrales. Elegir entre un sistema de representación proporcional con listas abiertas o cerradas, o bien un sistema de distritos uninominales o binominales, tendrá inevitablemente efectos en la representación popular o, para decirlo en términos más exactos, en la conversión de votos en escaños. Algunas reglas premian a las mayorías, otras protegen a los partidos minoritarios; algunas fomentan la consolidación de los bipartidismos, mientras otras provocan la pulverización de los sistemas de partidos, con la subsecuente inestabilidad en la formación de mayorías. Lo cierto es que el amplio abanico de fórmulas y de combinaciones entre éstas, invariablemente producirá competidores aventajados y desfavorecidos. Desde una perspectiva normativa de la democracia, se esperaría que las sociedades adoptaran los sistemas de conversión de votos que más fielmente reflejen en escaños la voluntad y el pluralismo del electorado.

Los principios que regularon los comicios extraordinarios para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México merecen ser revisados con detenimiento por los

políticos mexicanos dadas sus peculiaridades y sus claroscuros. En cuanto a los aspectos positivos, fue la primera vez en la historia de la democracia mexicana que los cargos sujetos a elección popular se determinaron por un principio estricto de representación proporcional. Pero es preciso matizar tal aseveración a la luz de los aspectos negativos: 40 de los 100 escaños constituyentes fueron extraídos de la representación popular para que un poder constituido los designara directamente. Más adelante veremos la magnitud tanto del beneficio para unos competidores, como del perjuicio para otros de dicho arreglo político.

La elección del Constituyente se realizó el 5 de junio de 2016. La jornada quedó marcada por el abstencionismo del 71.7 por ciento de electores, el más alto desde que en 1997 se celebraron las primeras elecciones a jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal. De un padrón de 7,542,366⁴³⁰, sólo 2,092,721 (28.36%) electores atendieron el llamado de las urnas.⁴³¹ La baja participación electoral erosionó la legitimidad del proceso constituyente. La autonomía de la capital era un tema que convenía a sus habitantes, pero estas cifras reflejaron que distaba de ser una prioridad o una preocupación generalizada. Como en el pasado, esta agenda cobraba relevancia para intelectuales, políticos y activistas de la sociedad civil altamente involucrados en la política local, pero esta iniciativa no tuvo eco en la ciudadanía.

A pesar del alto nivel de abstencionismo, los resultados de estos comicios representaron un vaticinio de la reconfiguración del mapa político local y nacional que llegaría un par de años después, en las elecciones de 2018. Morena, un partido que por segunda ocasión en su historia se presentaba a elecciones, se consolidó como la primera fuerza capitalina. Además de ganar en las cinco delegaciones que gobernaba desde 2015 (Cuauhtémoc, Xochimilco, Azcapotzalco, Tláhuac y Tlalpan), le arrebató al PRI

⁴³⁰ IEDF, Estadísticas del Padrón Electoral y la Lista Nominal por delegación Política. Fecha de corte al 31 de marzo de 2016. Consultado el 3 de julio de 2016 en: <http://www.iedf.org.mx/de/deoyge/PadronElectoralListaNominal/C20160331-TOTALporDEL.pdf>

⁴³¹ Estos y el resto de los resultados electorales que se presentan en este análisis, fueron consultados en el PREP con el 100% de las actas computadas. Consultado el 3 de julio de 2016 en: <https://prep2016-cdmex.ine.mx/Asambleistas/Entidad/Votos/>

Magdalena Contreras y Milpa Alta; al PRD Iztacalco y al PAN Miguel Hidalgo, pisándole los talones en Benito Juárez.

La contienda fue entre Morena y PRD, fuerzas que en otros tiempos contendieron bajo las mismas siglas. Las elecciones legislativas intermedias de 2015 fueron la primera vez en dos décadas ininterrumpidas al mando del gobierno de la ciudad que el partido del sol azteca perdió una elección. Se trataba del primer síntoma que vaticinaba el fin de su hegemonía política en la capital del país, declive que se ratificaría en las elecciones del año siguiente. Efectivamente, los comicios para elegir la Asamblea Constituyente aceleraron la caída de la organización que alguna vez logró aglutinar a las izquierdas electorales en el país.

Esta elección extraordinaria es un caso que puede enriquecer el campo de estudios sobre voto duro y clientelismo, entre otras razones porque al haber contado con una baja participación electoral y por tanto de interés de ciudadanos independientes, permite entrever la verdadera capacidad de movilización de voto de las estructuras partidistas tanto desde la oposición como desde el gobierno. Si se desagregan los resultados a nivel distrito puede observarse que mientras Morena tiene una votación homogéneamente distribuida en todos los distritos electorales, la suerte electoral del PRD dependió de las delegaciones que gobernaba: Iztapalapa, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza y Álvaro Obregón. Tales demarcaciones concentraron las denuncias de coerción y compra de voto, de entrega de tinacos y despensas y de estrategias de movilización de voto durante la jornada electoral valiéndose de recursos públicos.

Tabla 4.3 Distritos ganados por partido político⁴³²

Delegación	Distrito	Partido
Álvaro Obregón	16 - 17	PRD

⁴³² Alejandro Encinas Rodríguez (2016), *Informe ejecutivo elección a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México*, México, junio

Azcapotzalco	03	MORENA
Benito Juárez	15	PAN
Cuajimalpa de Morelos	17	PRD
Coyoacán	23 - 24	PRD
Cuauhtémoc	12 - 08	MORENA
Gustavo A. Madero	01 - 02 - 06 - 07	PRD-MORENA-PRD- MORENA
Iztacalco	13	MORENA
Iztapalapa	04 - 18 - 19 - 20 - 22 - 25	PRD - MORENA
La Magdalena Conteras	26	MORENA
Miguel Hidalgo	10	MORENA
Milpa Alta	21	MORENA
Tláhuac	27	MORENA
Tlalpan	05 - 14	MORENA
Venustiano Carranza	09 - 11	PRD
Xochimilco	21	MORENA

Más allá de la elevada concentración del voto del partido en el gobierno en distritos claramente determinados, el techo de su voto duro se identifica al cruzar el total de sufragios que obtuvo en las elecciones a la Constituyente (553,192) con el número total de votantes en su elección interna de 2014 (530,228 militantes capitalinos). Prácticamente la primera cifra es una calca de la segunda, pues la diferencia entre estas es apenas de 22,964 sufragios. Se puede tener certeza que el segundo dato no está inflado ni alterado por la opacidad que caracteriza a las elecciones internas de los partidos, dado que a raíz de la reforma a la Ley General de Partidos Políticos de ese mismo año, la elección de sus órganos de dirección podía ser organizada por el Instituto Nacional Electoral (INE) a solicitud de la fuerza interesada, lo cual ocurrió por primera vez en esta ocasión. El cruce de ambas cifras permite suponer: 1) Que el partido que gobernaba la capital tenía la capacidad de movilizar, a lo mucho, al 7.2% del padrón electoral (valiéndose en muchos casos de dinero público y prácticas corporativas) y; 2) De manera casi exclusiva, quien sufragó a favor del PRD en esta elección fue su voto cautivo.

Tras revisar estas cifras, es plausible inferir que la opinión pública tiende a sobredimensionar el poder de movilización de los aparatos corporativos. Ahora bien, sería equivocado minimizar sus efectos, sobre todo en elecciones reñidas: contar con 7% del padrón electoral más o menos cautivo, puede definir ganadores y perdedores. Sin embargo, no hay maquinarias partidistas capaces de neutralizar esos momentos en que los ciudadanos libres deciden salir masivamente a las urnas. No cabe duda de que la abstención y la apatía son las principales aliadas del clientelismo.

Por su parte, el PRI y el PAN obtuvieron su votación más baja en los últimos años: 7.8 y 10.3% respectivamente. Incluso hubo más votos nulos (7.93 por ciento) que votos por el partido tricolor. Como muchas veces a lo largo de su historia, la ciudad salió a las urnas a ratificar su oposición al partido que gobernaba a nivel nacional, a los poderes federales que se asientan en su territorio. A la luz de estos magros resultados se torna evidente la razón de estos partidos por condicionar la reforma política de la Ciudad de México a la designación de 40 constituyentes por parte de poderes constituidos: fue una suerte de oxígeno artificial para compensar la representación que anticipaban que no obtendrían en las urnas. Para Morena, fue tan inadmisibles este acuerdo político, que prefirió renunciar a los escaños constituyentes que por su peso en la Cámara de Diputados federal le correspondían, antes que avalarlo tácitamente al ser copartícipe de sus beneficios.

Sub y sobre representación en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México

Como se planteó en el Capítulo 2, la deliberación constituyente precisa que la asamblea encargada de elaborar el nuevo texto constitucional intente reflejar fidedignamente la heterogeneidad de la sociedad que representa. Debido a ello, la sobre y sub representación vulnera un principio elemental de la deliberación: la representatividad. La adopción de un principio de representación proporcional puro fue un paso decisivo para abatir esta amenaza. Recordemos que la principal ventaja de esta fórmula respecto a la uninominal es que tiende a convertir con mayor exactitud el porcentaje de votos en un porcentaje muy similar de escaños. Sin embargo, en este caso, derivado de la regla

de integración 60 electos-40 designados (que no respondían a la representación popular, sino a la representación de intereses de instituciones), tal aspecto positivo para la deliberación constituyente fue severamente distorsionado, pues agudizó la sobre y sub representación, insertando artificialmente al proceso voces que no emanaron democráticamente de la sociedad. Esto representa una grave contradicción, toda vez que las distorsiones en la conversión de porcentaje de votos en porcentaje de escaños es precisamente lo que las reglas de proporcionalidad pretenden evitar.

Antes de analizar el impacto de los 40 designados, es importante revisar los pormenores del principio de representación proporcional que se definió en la reforma constitucional del Distrito Federal para distribuir y asignar 60% de los asientos o curules en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Sobre todo, porque, aunque representó un avance en comparación con los sistemas electorales uninominales o mixtos, visto a detalle implantó indebidamente una cancha dispareja entre partidos y candidaturas independientes que contribuyó a excluir las voces de los segundos de la arena de deliberación constituyente. En términos generales, el procedimiento de asignación se realizó de la siguiente manera:

1. A la votación total para la Asamblea Constituyente (AC) registrada el 5 de junio de 2016 se le restaron primero los votos nulos. Al resultado de esta resta se le dividió entre 60, que es el número total de curules que se distribuyeron para integrar la Asamblea Constituyente por la vía electoral. De esta división se obtuvo un cociente natural.

2. El cociente natural obtenido fue el número mínimo de votos que un candidato independiente debió obtener para que se le asignara una curul (en este caso, 1.66 por ciento). Con base en esta cifra se asignaron, en una primera ronda, las curules constituyentes a los candidatos independientes que lograron sobrepasar esa votación mínima. Este requisito fue superado solamente por un aspirante.

3. En una segunda ronda y tras haber asignado ese asiento al candidato independiente, el número restante de curules (59) fue el que se repartió entre las listas de los partidos

políticos. Como en este caso la ley no requirió sobrepasar un umbral de votación por parte de los partidos para ser considerados en el reparto (lo que sí sucede en una elección ordinaria, en la que se exige un mínimo de 3% de la votación válida total para ocupar una curul), éste se llevó a cabo entre los nueve partidos contendientes. Se trata de una medida que claramente favoreció a los partidos pequeños y que operó a favor de la inclusión y por tanto de la deliberación.

5. Al total de votos registrados en la elección del 5 de junio se restaron los nulos y los obtenidos por los candidatos independientes. El resultado se dividió entre las 59 curules que aún restaban por distribuir. De dicha operación se obtuvo un nuevo cociente.

6. La votación que cada partido recibió en la elección del 5 de junio se dividió entre el nuevo cociente y se obtuvo así el número de diputados constituyentes al que tuvieron derecho cada uno de los partidos.

7. Si con el reparto anterior aún quedó alguna curul por asignar, se utilizó la regla del resto mayor, que es el sobrante de votos de cada partido una vez que le fueron asignados constituyentes por cociente natural. Al partido de mayor resto se le asignó el asiento que faltaba por repartir. Los independientes no participaron en este reparto final.⁴³³

Como lo llegara a advertir Jorge Alcocer en su momento, las reglas impusieron al menos dos desventajas a los candidatos independientes: primero, para ellos el voto fue nominativo (solo pudieron contender con una fórmula única de titular y suplente),

⁴³³ José Woldenberg (2016) "Asamblea Constituyente", Reforma, 14 de enero, México; Encinas Nájera (2015), "La Constitución de la Ciudad...", *cit.*, p. 15; e INE/CG188/2016; y ACUERDO del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se determina el mecanismo para la aplicación de la fórmula de asignación de diputados por el principio de representación proporcional a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, que correspondan a los partidos políticos y candidatos independientes con base en los resultados que obtengan en la Jornada Electoral que se celebrará el cinco de junio de dos mil dieciséis, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 2017

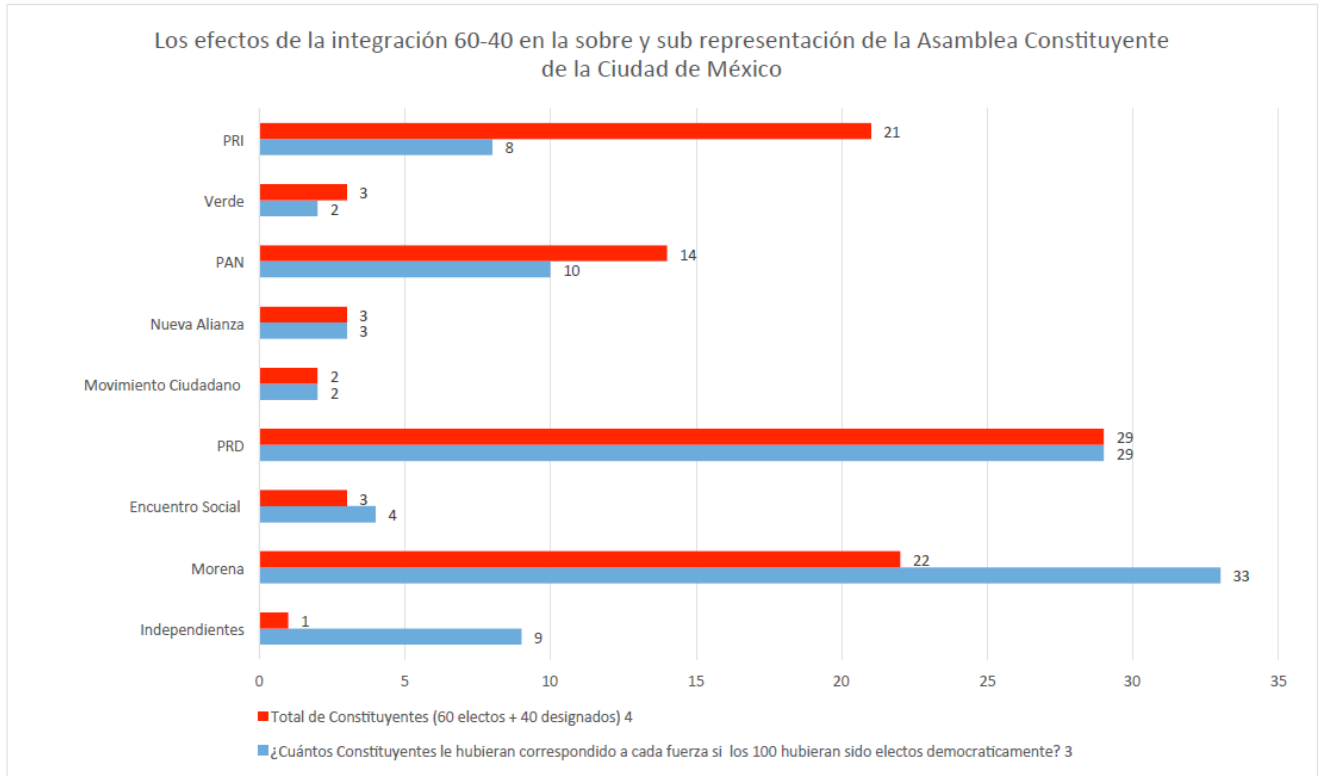
mientras que para los partidos cada voto contó para los 60 candidatos de sus respectivas listas. Segundo, por ser los independientes los primeros en el reparto requerirán más votos para acceder a un asiento constituyente que los necesarios para los candidatos de partido.⁴³⁴ A estas desventajas hay que agregar una tercera: que los independientes fueron excluidos de la asignación de los últimos escaños por la regla del resto mayor.

Dicho esto, corresponde hablar sobre los efectos en la correlación de fuerzas al interior de la Asamblea de haber designado al margen de la voluntad popular al 40% restante de constituyentes. Gracias a esta fórmula *sui géneris*, el PRI fue el partido más sobre representado en la Asamblea Constituyente. Por la vía electoral solo obtuvo 5 diputados. Pero con 16 designados por el titular del Ejecutivo Federal y los que le correspondían por su peso en ambas cámaras del Poder Legislativo federal, alcanzó 21 de los 100 escaños constituyentes. Tales números se tradujeron en una inédita sobre representación del 162 por ciento.

En contraparte, los más afectados por la regla de integración 60 electos-40 designados fueron Morena y los candidatos sin partido. Basta señalar que si la asignación de los 100 asientos hubiera sido definida exclusivamente por voto popular, Morena hubiera pasado de 22 a 33 constituyentes, tal como se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfica 4.1 Los efectos de la integración 60-40 en la sobre y sub representación de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México

⁴³⁴ Jorge Alcocer (2016) "Elegir en la Ciudad de México", Reforma, 12 de mayo



Fuente: Elaboración propia con datos del PREP con el 100% de las actas computadas. Consultado el 3 de julio de 2016 en: <https://prep2016-cdmex.ine.mx/Asambleistas/Entidad/Votos/>

La siguiente tabla muestra la magnitud de dichas distorsiones a la voluntad del electorado. Busca responder ¿qué hubiera pasado si la representación hubiera sido plenamente democrática? Así se contrasta la realidad con un caso hipotético.

Tabla 4.3 Asamblea Constituyente de la Ciudad de México: Integración 60-40 vs Representación democrática

Asamblea Constituyente de la Ciudad de México: Integración 60-40 vs Representación democrática

Partidos / candidatos independientes	Número de votos	% de la votación válida ¹	¿Cuántos Constituyentes le hubieran correspondido a cada fuerza si los 100 hubieran sido electos democráticamente? ³	Total de Constituyentes (60 electos + 40 designados) ⁴	Sobre-representación (positivo) y Sub-representación (negativo) [en número de Constituyentes]	Razón (Constituyentes asignados/caso hipotético)	Sobre-representación y sub-representación en %
Independientes ²	173,797	9.0%	9	1	-8	0.11	-88.89
Morena	633,263	32.9%	33	22	-11	0.67	-33.33
Encuentro Social	69,970	3.6%	4	3	-1	0.75	-25
PRD	553,192	28.7%	29	29	0	1	0
Movimiento Ciudadano	41,230	2.1%	2	2	0	1	0
Nueva Alianza	54,963	2.9%	3	3	0	1	0
PAN	198,302	10.3%	10	14	4	1.4	40
Verde	33,306	1.7%	2	3	1	1.5	50
PRI	150,328	7.8%	8	21	13	2.63	162.5
PT	18,257	0.9%	0	0	0		
Total	1,926,608		100	98			

1. Redondeo al entero más cercano, siempre que sea mayor al 1%

2. Se asumen a los candidatos independientes como una sola lista

3. Se distribuyeron con base en los 100 Constituyentes

4. Faltan dos Constituyentes por asignar, por eso da un total de 98

Nota: El porcentaje de votos nulos fue de 166,113 (7.9% de la votación total)

Fuente: Elaboración de Francisco Rodríguez Padrón, Roberto Castellanos y Alejandro Encinas Nájera con información del PREP con el 100% de las actas computadas.

En la tabla 4.3 también puede observarse que entre los más castigados por las reglas electorales fueron los independientes. Cerca del 9% de los electores otorgó su apoyo a uno de los 21 candidatos independientes. Sin embargo, debido a reglas electorales a lo sumo adversas que entre otras cosas les impedían conformar listas con otros independientes afines y así evitar que su votación se dispersara, solo fue electo un constituyente independiente. Esto implicó que una franja significativa de la sociedad (171 mil votos) que se expresó por una plataforma alternativa a los partidos quedó subrepresentada. En otras palabras, 150 mil votos (el único candidato que alcanzó asiento en la Constituyente recibió poco más de 21 mil votos) fueron eliminados, sin más, de la representación proporcional en la Asamblea Constituyente. De tal suerte, para alcanzar una curul por la vía independiente se requirieron 32,110 votos, mientras que por la vía partidista se necesitaron 29,213, es decir, 2897 votos menos.

El calvario de los independientes

Las candidaturas independientes fueron reguladas por el Congreso de la Unión en la

reforma electoral del 2014 con el fin de atender un creciente reclamo ciudadano por oxigenar el sistema de partidos y abrir cauces alternativos para la participación electoral. Las elecciones a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México serían una de las primeras ocasiones en que dicha reforma se pondría a prueba. Aunque el derecho político quedó reconocido a nivel constitucional, la constante fue que su ejercicio efectivo se socavó u obstruyó por legislaciones locales que contravenían el espíritu original de la reforma. El caso de la elección a la Constituyente no fue la excepción.

Los transitorios de la reforma del artículo 122 constitucional fijaron requisitos extremadamente elevados que hicieron impracticable el derecho político enunciado en la CPEUM de contender sin partido por un escaño constituyente. El primer obstáculo fue la excesiva tramitología. Entre los profusos requisitos, cada aspirante a independiente debía formar en cuestión de semanas una asociación civil, abrir una cuenta bancaria, darse de alta en la Secretaría de Hacienda y obtener el aval del INE. Pero eso era apenas el comienzo.

El segundo y sin duda el mayor obstáculo fue obtener el 1% de firmas de apoyo del padrón electoral local, lo cual en una de las ciudades más pobladas del mundo en aquel año equivalía a alrededor de 74 mil firmas. Para evidenciar tal despropósito, Paulina Arriaga, una aspirante del colectivo *Tú, Constituyente*, señaló que cumplir con ese requisito legal equivalía a llenar siete veces el Auditorio Nacional o tener al Estadio Azteca al 85% de su capacidad. Todo ello entre el plazo para manifestar la intención de aspirar a una candidatura independiente y obtener la constancia (entre el 6 de febrero y el primero de marzo), y el 5 de abril, fecha límite para recabar las firmas de respaldo ciudadano. Reunir las 73,792 firmas en 60 días o menos implicaba que el aspirante y los voluntarios que lo apoyaban tuvieran la capacidad logística de recolectar alrededor de 1,390 firmas por día. Esto era prácticamente imposible, más aún si se toma en cuenta que explicar a cada potencial firmante un acontecimiento extraordinario y poco conocido, persuadirlo y darle la certidumbre de que no se haría mal uso de los datos personales contenidos en su credencial de elector, podía tomar en promedio entre 20 y

30 minutos.⁴³⁵

Pese a las condiciones disparejas del diseño de la contienda, 38 fórmulas notificaron al INE su intención de obtener su registro como aspirantes sin partido. El 17 de abril de 2016, en un primer momento, el INE validó el registro de ocho fórmulas de candidatos independientes que lograron sobrepasar el umbral legal de las 73,792 firmas de apoyo ciudadano necesarias para la obtención de registro, monto que es equivalente a 1% de la lista nominal local.

El órgano electoral también exhibió inconsistencias graves en la recolección de firmas: ciudadanos que ya habían sido dados de baja del padrón; con domicilio o datos personales irregulares; con credenciales que ya habían expirado o se habían reportado como robadas, o bien, electores empadronados en otra entidad, conformaban lo que a la postre la opinión pública bautizó como el mercado de firmas. Más aún, entre las 32 fórmulas aspirantes que reportaron al INE haber rebasado el umbral de las 74 mil firmas, se hallaron 23,607 firmas de muertos y 6,977 personas privadas de su libertad y por tanto con sus derechos políticos suspendidos.⁴³⁶ En una época en la que para un sector de la sociedad los independientes representaban la esperanza para depurar la política, el descubrimiento de estas trampas trajo consigo una enorme decepción.

Ante tal magnitud de firmas falsificadas, lo que se hubiera esperado es que los infractores no se salieran con la suya. Sin embargo, el 27 de abril el Tribunal Electoral

⁴³⁵ Sonia Corona (2016), "Los independientes quieren escribir la Constitución de la Ciudad de México", en *El País*, 23 de marzo, consultado el 5 de abril de 2020 en: https://elpais.com/internacional/2016/03/19/mexico/1458364429_435689.html

⁴³⁶ INE/CG211/2016, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral sobre la solicitud de registro de fórmula de candidatos independientes a diputados por el principio de representación proporcional para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, presentada por los ciudadanos Enrique Pérez Correa y Esther Silvia Sánchez Barrios; Héctor De Mauleón (2016), "*Candidatos independientes reunieron firmas entre los muertos*", en *El Universal*, 26 de abril; y Alfredo Lecona (2016), "*Tribunal, gracias por la Constituyente, en Animal Político*", 18 de mayo

del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) emitió sentencias por las que requirió que el INE revisara el proceso de validación de firmas de apoyo ciudadano de varios aspirantes a candidatos. Como resultado de la revisión, el 4 de mayo el INE determinó otorgar el registro a otras tres fórmulas de candidaturas independientes. Finalmente, en una nueva sentencia del 16 de mayo de 2016, el TEPJF mandató al INE otorgar candidaturas a diez aspirantes más, con lo cual el total de contendientes registrados por la vía independiente a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México quedó en veintiuno.⁴³⁷

Los magistrados electorales invocaron el artículo primero constitucional, el cual establece que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de proteger y garantizar los derechos humanos bajo el principio *pro persona*, es decir, aplicando o interpretando la norma de la manera más amplia y favorable a la persona. En estos casos, como el plazo para recabar las firmas por parte de los aspirantes, y para validarlas por parte de las autoridades electorales conllevó tiempos abreviados, y no se garantizó plenamente el derecho de audiencia de los interesados para subsanar inconsistencias, tal procedimiento careció de certeza. Ante lo avanzado del proceso, ya que las campañas concluían el primero de junio, la Sala Superior optó por garantizar el derecho de participación política de los actores, a través del reconocimiento de sus candidaturas para contender en la elección de los diputados constituyentes.⁴³⁸ El magistrado Salvador Nava lo expuso en los siguientes términos: “No hay certeza de que los aspirantes hayan obtenido el número de firmas requerido, pero tampoco de que no cumplen con ese apoyo. Es un terrible dilema.”⁴³⁹

Un breve paréntesis: Este razonamiento legal sentó un precedente que tuvo dos efectos en las elecciones presidenciales de 2018. El primero es que el INE decidió digitalizar el

⁴³⁷ Encinas Nájera (2015), “La Constitución de la Ciudad...”, *cit.*, p. 16

⁴³⁸ TEPJF, SUP-JDC-1593/2016 y acumulados. Diversos acuerdos por los que el Instituto Nacional Electoral determinó negar la solicitud de registro de las fórmulas de candidaturas independientes al incumplir con el requisito relativo al total de registros válidos de firmas de respaldo ciudadano, en el proceso para la elección de diputados a integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México

⁴³⁹ Alfredo Lecona (2016), *op. cit.*

proceso de recolección de firmas a través de una *app*, con el fin de hacer más confiables y expeditos los procesos de recolección y validación. Y segundo, mandó el mensaje de que las trampas e inconsistencias halladas en los apoyos ciudadanos podrían ser solapadas. Pese a las numerosas inconsistencias descubiertas, Jaime Rodríguez “El Bronco” y Margarita Zavala tuvieron un lugar en las boletas presidenciales gracias a que los magistrados resolvieron en congruencia con los precedentes establecidos en los fallos de la elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

De vuelta al año 2016, fue gracias a esta argucia legal que veintiún aspirantes independientes, que en su mayoría no obtuvieron el mínimo de respaldo ciudadano auténtico requerido, pudieron contender por un escaño constituyente. Salvo excepciones, hay una elevada discrepancia entre el número de firmas presentadas y el número de votos que cada uno de ellos obtuvo. Aunque es claro que una firma de apoyo no necesariamente se traduce semanas más tarde en un voto depositado en una urna, se esperaría que hubiera un mínimo de correspondencia. Pero lo que se observa son discrepancias abismales. Por ejemplo, Gerardo Cleto López presentó 154 mil 732 firmas de apoyo, pero solo obtuvo 6,192 votos. Álvaro Luna Pacheco presentó 101 mil 813 firmas, pero solo votaron por él 3,839 ciudadanos.⁴⁴⁰

El único candidato independiente que accedió a la Asamblea Constituyente fue Ismael Figueroa, líder del Sindicato del Cuerpo de Bomberos de la Ciudad, quien por sí solo obtuvo más sufragios que el Partido del Trabajo (PT). Sin embargo, sus compañeros agremiados denunciaron que durante el proceso fueron amenazados con ser despedidos si no se movilizaban a favor de su dirigente.⁴⁴¹

Dicho esto, solo queda responder ¿cómo afectó “el calvario de los independientes” a la deliberación constituyente? Los elevados requisitos fijados en la ley imposibilitaron el ejercicio efectivo de un derecho constitucional. Las subsecuentes trampas detectadas

⁴⁴⁰ Héctor de Mauleón (2016), “*Los independientes pasarán a la historia...por tramposos*”, en *El Universal*, 9 de junio

⁴⁴¹ *ibidem*

para rebasarlos, pervirtieron la figura de las candidaturas independientes en la elección constituyente. Ello impidió que la Asamblea albergara a voces representativas que discreparan con los partidos, con lo cual la deliberación constituyente careció de una perspectiva necesaria. Más aún tratándose de un momento (re)fundacional que si bien no podía prohibir que las instituciones del viejo orden participaran, tampoco hacía bien excluyendo a voces que se expresan por vías alternativas. Fue así como la construcción del nuevo orden paradójicamente quedó exclusivamente a cargo del viejo orden.

Recapitulando, las reglas electorales para conformar Asambleas Constituyentes tienen claras consecuencias que se ven reflejadas a la postre en la fuerza con la que arriba cada competidor a las negociaciones parlamentarias y a la conformación de mayorías.⁴⁴² Para las cuestiones que aquí interesan, puede decirse que condicionan el éxito de la deliberación constituyente en la medida en que favorecen y perjudican el ingreso de ciertos actores y colectivos a la arena de elaboración constitucional. En el proceso constituyente de la capital mexicana a unas fuerzas se les suministró una representación artificial, mientras que a otras se les castigó al reconocerles un menor porcentaje de escaños que los que les correspondían por la votación obtenida.

Todo esto se desarrolló en un clima de desconfianza social tanto con los partidos como con el proceso constituyente. Si las Constituciones cristalizan pactos sociales, ¿puede concebirse una sin la participación de la sociedad? Fue entonces que surgieron voces que reclamaban la convocatoria a un referéndum en el que la sociedad ratificara o desechara la Constitución aprobada por la Asamblea, como la única manera de construir, tardíamente, las bases de una legitimidad democrática. Sin embargo, como veremos más adelante, eso no sucedió.

4.1.7 Regla de mayoría

⁴⁴² Ghai (2012), *"The Role of Constituent Assemblies..."*, cit., p. 21; Negretto (2016), *"Constitutional Replacements..."*, cit., pp. 10-11

Un factor que en cambio favoreció la deliberación entre los constituyentes fue la adecuada combinación de reglas de mayoría que adoptaron. Los mínimos requeridos fueron diferenciados de la siguiente manera: en comisiones, había margen de maniobra para definir el criterio, dado que no se especificó en los transitorios de la reforma al artículo 122 de la CPEUM que dieron origen a la Asamblea Constituyente de la capital. Para evitar que se enfrascaran las iniciativas y no pudieran llegar al Pleno, el reglamento interno fijó que en estas instancias bastaba con alcanzar la mayoría absoluta entre los diputados que integran una comisión.

En cuanto a la aprobación en Pleno tanto de cada uno de los artículos como del documento en general, en el artículo 122 los legisladores federales determinaron que tendría que asegurarse la mayoría calificada.⁴⁴³ Puede inferirse que la adopción de este criterio se debió en parte a una cuestión normativa: tratándose de un pacto refundacional el grado de inclusión debe ser elevado. Las supermayorías no significan consenso, pero sí son la forma de aproximarse por vías democráticas a éste dentro de un órgano colegiado. Pero, por otra parte, esta predilección también respondió a un cálculo estratégico de los legisladores del PRI y del PAN que, sabedores de que las fuerzas de izquierda eran predominantes en la capital del país, querían asegurarse de antemano que cuando menos pudieran vetar cualquier iniciativa. Sea cual fuere la motivación predominante, la adopción del requisito de contar con el apoyo de más de las dos terceras partes de los constituyentes fue una buena noticia para la deliberación constituyente, pues propició la construcción de acuerdos transversales.

Un factor elemental que vino de la mano con la selección de la regla de mayoría fue el quórum. Es indispensable señalar que tanto en comisiones como en Pleno se podía proceder a votación siempre y cuando hubiera la mitad más uno de los diputados presentes. No hubo bancada que, motivada por cálculos estratégicos, tuviera la fuerza

⁴⁴³ Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México. Fracción V del Artículo noveno transitorio, del Artículo 122 constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016

suficiente para reventar por sí sola el quórum haciendo del ausentismo su estrategia. El hecho de que las decisiones se iban a tomar aunque los actores inconformes no estuvieran presentes incentivó a que cuando menos asistieran a las discusiones que más les interesaban.

Lo que sí fue un problema recurrente de la Asamblea fue la elevada tasa de ausentismo de los constituyentes. Esto fue causado en parte por la duplicidad de funciones de los legisladores federales designados, muchos de los cuales no tomaron con la seriedad que se requería el compromiso constituyente que asumieron. Por otra parte, el hecho de que muchos constituyentes no fueran políticos profesionales, sino profesionistas con obligaciones laborales afuera de la Asamblea, también explica las frecuentes inasistencias o las demoras que provocaban que las sesiones de trabajo comenzaran impuntualmente. Este problema fue notorio sobre todo entre los artistas, quienes salvo excepciones contadas pusieron los llamados de producción por encima de sus citas con la elaboración de una nueva Constitución. Incluso en la sesión del 3 de noviembre de 2016, un integrante de la bancada del PRD, Horacio Franco, pidió a nombre de los diputados que son artistas comprensión al resto del Pleno por sus inasistencias, pues ellos no podían dejar de cumplir con sus compromisos laborales.⁴⁴⁴ Tanto en el caso de los designados con doble cargo, como de los artistas con llamados, el cuestionamiento es el mismo: ¿para qué aceptaron esta función representativa y fundamental para los destinos de la ciudad, si de antemano sabían que no podían cumplirla a cabalidad?

4.1.8 Reglamento interno

Crear un órgano legislativo no es tarea sencilla. La definición de las reglas del juego es el primer paso. El reglamento interno es un documento crucial para la deliberación constituyente, en tanto define la mecánica para procesar temas esenciales y dirimir diferendos. Cuestiones como la inclusión de las voces minoritarias en los debates parlamentarios, el grado permitido de involucramiento ciudadano a través de

⁴⁴⁴ Cinthya Stettin (2016), “*Advierten rezagos por ausentismo en Constituyente*”, Milenio, 3 de noviembre

audiencias y otras vías, la posibilidad de debatir sin cortapisas para abarcar de manera exhaustiva cada tema, son aspectos que se norman aquí. El reglamento interno de la Asamblea Constituyente se caracterizó por propiciar niveles elevados de deliberación.

Los principios mediante los cuales la Asamblea regiría su actuar fueron la transparencia, máxima publicidad, acceso a la información, parlamento abierto y el derecho de la ciudadanía, teniendo como mandato recibir y escuchar en las comisiones a representantes de instituciones y organizaciones sociales para dar a conocer sus propuestas en torno a la redacción del texto constitucional.⁴⁴⁵

Un dato a destacar es que la no remuneración de los diputados constituyentes se ratificó dentro de su articulado, lo cual restó fuerza a muchas críticas publicadas en medios de comunicación en torno a que el proceso solo implicaría un dispendio excesivo de recursos públicos. Contrariamente, la Asamblea se caracterizó por una austeridad presupuestal que a veces fue excesiva y por tanto contraproducente para sus capacidades institucionales. El hecho de que no existiera remuneración económica al trabajo constituyente puede tener efectos negativos para la deliberación, como excluir a representantes provenientes de sectores desfavorecidos que no pueden darse el lujo de renunciar a un ingreso mensual. Alternativas de esta naturaleza corren el riesgo de propiciar que solo las élites con suficiencia en ingresos tengan la posibilidad de dedicarse de tiempo exclusivo a esta labor, como ocurría en los parlamentos de las democracias censatarias. En contraparte, también pueden tener efectos positivos: depura a todos aquellos que aspiran a un cargo público más guiados por la ambición de una alta retribución económica que por defender el bien común.

En cuanto a la formación de grupos parlamentarios de los partidos políticos, el reglamento determinó que se podrían formar a partir de tres constituyentes. A diferencia de las legislaturas ordinarias en las que solo los partidos políticos con

⁴⁴⁵ Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, en Gaceta Parlamentaria de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 12 de octubre de 2016

registro pueden formar bancadas, en este caso también se podía hacer por el solo hecho de tener afinidad política siempre y cuando se lograra contar con la adhesión de por lo menos cinco diputados. Esta cláusula se aprobó con el propósito de que los asambleístas designados de Miguel Ángel Mancera y Enrique Peña Nieto pudieran conformar sus respectivas bancadas sin tener que subsumirse en las del PRD y del PRI, respectivamente. Pero tuvo una consecuencia positiva no intencionada: implicó un relajamiento de la disciplina partidista y amplió el margen de maniobra de los representantes populares para deliberar con autonomía, toda vez que aquellos inconformes con eventuales camisas de fuerza impuestas por sus líderes de bancada, de un día a otro podían escindirse y formar un nuevo grupo parlamentario. Aunque nunca llegó a suceder, la posibilidad siempre estuvo latente.

Una mención especial requiere el apartado del Reglamento Interno que regula la existencia de las comisiones, pues fue en estos espacios en donde realmente se deliberó a fondo sobre temas altamente especializados y se recibieron y discutieron las iniciativas de la ciudadanía. Para decirlo en términos llanos, las comisiones fueron los hornos de la Constitución. La Asamblea acordó formar ocho comisiones dictaminadoras. Esta compactación de temas se efectuó bajo un claro contraste con la práctica perniciosa de las legislaturas ordinarias de fragmentar el trabajo legislativo creando tantas comisiones como se requieran para alcanzar acuerdos partidistas basados en la repartición de cuotas. Aunque lo anterior no estuvo del todo ausente, en la Constituyente prevaleció un criterio que más bien respondió a ordenar la discusión en función de la estructuración del borrador constitucional enviado por el jefe de Gobierno:

Recuadro 4.1: Comisiones en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México

- | |
|--|
| <p>1. Comisión de Principios Generales, que se divide en las siguientes secciones:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Principios generalesb) Pacto fiscalc) Estatuto de capitalidadd) Estabilidad y reformabilidad constitucional |
|--|

e) Régimen transitorio.

2. Comisión de Carta de Derechos
3. Comisión de Desarrollo Sostenible y Planeación Democrática
4. Comisión de Ciudadanía, Ejercicio Democrático y Régimen de Gobierno
5. Comisión de Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales Autónomos
6. Comisión de Alcaldías
7. Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes
8. Comisión de Buen Gobierno, Combate a la Corrupción y Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
9. De igual modo se creó una conferencia de armonización, una decisión que tuvo por objeto integrar los dictámenes de las comisiones y asegurar la congruencia jurídica entre estos.

El Reglamento interno también estableció que las comisiones legislativas se conformarían por un mínimo de trece y un máximo de veintitrés constituyentes. Es un tamaño adecuado para la deliberación constituyente, pues equilibra, de un lado de la balanza, una perspectiva de inclusión de la pluralidad que cohabitaba en la Asamblea, con el otro criterio indispensable: eficiencia para posibilitar la deliberación, en el entendido que la deliberación se dificulta conforme el aforo incrementa.⁴⁴⁶

Cada diputado podría formar parte de hasta dos comisiones y contaba con el derecho a voz (pero no a voto) en las sesiones de las comisiones de las que no formara parte. Un aspecto destacable en lo que respecta a la participación de la sociedad en la deliberación constituyente es que el reglamento contempló que una de las tres secretarías de cada comisión estaría encargada de atender y garantizar el derecho de audiencia a la ciudadanía. De igual manera, las propuestas que se presentaran en las sesiones con representantes de instituciones, organizaciones sociales y comunidades tendrían que formar parte del dictamen. Esta medida se tradujo en un ejercicio de inclusión ciudadana inédita, gracias a la cual se recibieron y procesaron 978 iniciativas

⁴⁴⁶ *ibidem*

ciudadanas.⁴⁴⁷

Asimismo, tanto en las comisiones como en el Pleno se establecieron reglas que favorecieron una discusión exhaustiva, por encima de votaciones sumarias y albazos legislativos. Tal predilección provocó que las discusiones en ocasiones se volvieran tediosas y terminaran hasta altas horas de la madrugada, pero a cambio permitió que todas las voces fueran incorporadas y no hubiera quejas fundamentadas de exclusiones arbitrarias. Prueba de ello son los apartados 2, 3 y 4 del Artículo 40, los cuales señalan que la discusión y votación en el Pleno se hará artículo por artículo, pudiendo intervenir hasta tres oradores a favor y tres en contra. Pero solo hasta que no hubiera oradores en contra se podía proceder a la votación del artículo. Para tener una idea de la magnitud de trabajo que implicó adoptar un reglamento interno que apostó por la deliberación constituyente, veamos cómo se tradujo en cifras:

Tabla 4.4 Los números de la Asamblea Constituyente⁴⁴⁸

Concepto	Número
Número de sesiones e Pleno	19
Total de jornadas de sesión	41
Fecha de inicio de las discusiones de dictámenes	19 de diciembre de 2016
Número de sesiones de dictámenes del 4 al 30 de enero de 2017	7
Días de sesión del 4 al 30 de enero de 2017	21
Número de horas de sesiones acumuladas desde el 15 de septiembre de 2016	234:23

⁴⁴⁷ Visión Legislativa, *op. cit.*, p. 5

⁴⁴⁸ Datos proporcionados por la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Constituyente para la elaboración de la presente investigación.

Promedio de horas de duración en 40 días de sesiones	5:44
Oradores en tribuna	1342
Para discusión en dictámenes	1016
En lo general	394
En lo particular	622
Reservas presentadas	870
Número de recesos intermedios	5
Total de horas de recesos intermedios	11:13
Total de horas de sesiones sin recesos	223:10
Total de votaciones nominales	433
a) Electrónicas	421
b) De viva voz	12
Acuerdos aprobados	9
Lineamientos y reglamentos aprobados	2
Iniciativas presentadas por diputadas y diputados constituyentes	544
Iniciativas ciudadanas	978
Dictámenes de comisiones discutidos	8

Indudablemente, uno de los elementos más rescatables del proceso constituyente de la Ciudad de México fue su reglamento interno, puesto que sus disposiciones favorecieron la realización de debates auténticos. Adicionalmente, su brevedad, sencillez y espíritu incluyente deben reivindicarse a la luz del común de las leyes orgánicas de poderes legislativos tanto a nivel nacional como de las entidades federativas, las cuales se caracterizan por ser recargadas, confusas y engorrosas.

4.1.9 Referéndum

Los integrantes de la Asamblea Constituyente incurrieron en una inquietante paradoja: presumieron la incorporación de la figura del referéndum como uno de los elementos vanguardistas en la nueva Constitución, pero al mismo tiempo se rehusaron a que su creación se sometiera a este instrumento.

Esta incongruencia se hace patente al revisar las posturas a favor del referéndum confirmatorio que en distintos momentos dirigentes de las tres fuerzas políticas con mayor representación en la Asamblea expresaron. Valgan estas tres declaraciones como botones de muestra:

Ricardo Anaya, quien durante los trabajos de la Constituyente se desempeñaba como dirigente nacional del PAN declaró: “Vamos poniendo el ejemplo, porque si lo que vamos a redactar en la Constitución es esta nueva oportunidad de escuchar a los ciudadanos, empecemos con el pie derecho. Una vez que esté aprobada por el Constituyente, que sea sometida al voto directo de los ciudadanos del Distrito Federal.”⁴⁴⁹ Por su parte, el dirigente local del PRD, Raúl Flores, ratificó su postura a favor de someter a referéndum la Constitución.⁴⁵⁰ Finalmente, Morena fue la fuerza política que reclamó con más contundencia la convocatoria a un ejercicio de democracia directa. En palabras de su dirigente en la capital, Martí Batres, el no consultar a la ciudadanía sobre la ratificación constitucional conllevaría a un irremediable déficit de legitimidad. Lo más llamativo en el caso de la primera fuerza en la Asamblea es que aunque votaron a favor de la aprobación de la nueva Carta Magna, un mes después la impugnaron ante la Suprema Corte, entre otras razones, precisamente por no haber sido sometida a ratificación popular. Era tal su inconformidad por la ausencia del referéndum que llegaron al punto de solicitar al Poder Judicial que desechara aquello

⁴⁴⁹ Noticias MVS (2017), “Constitución de CDMX deber ser sometida a referéndum, contemplar eliminación de fuero y revocación de mandato”, 18 de abril

⁴⁵⁰ De la Redacción (2017), “A favor de someter a referéndum Constitución de la CDMX: Raúl Flores”, en Constitución Política Ciudad de México. Un foro, todas las voces

por lo que durante cuatro meses y medio estuvieron trabajando y construyendo consensos.⁴⁵¹

La presión por convocar a referéndum también provino de la sociedad civil y de la academia. Desde estos frentes, una percepción generalizada era que el proceso de elaboración constitucional fue elitista. Un ejemplo elocuente del estado de ánimo que prevalecía por esos días en torno a la Constituyente fue una exigencia que circuló a través de la plataforma de peticiones en línea Change.org. Los alrededor de 10 mil firmantes coincidían en que si lo que se pretendía era que la Constitución de la Ciudad de México fuera legítima, necesariamente tendría que contar la aprobación de la mayoría de los ciudadanos: “queremos una verdadera Constitución que nos represente a todas y todos y no una "Carta otorgada" que sólo represente a las élites políticas” – cerraba la petición.⁴⁵² Posturas como esta partían del supuesto de que un modo de liberar aunque fuera tardíamente al proceso constituyente de la captura –real o percibida– por parte de las élites, era convocando a referéndum.

Por lo demás, no había impedimento legal para hacerlo. En 2004 la ciudad adoptó la Ley de Participación Ciudadana, que en su artículo 17 establece que el plebiscito es un instrumento mediante el cual el jefe de Gobierno somete a consideración de los ciudadanos para su aprobación o rechazo, los actos o decisiones para los actos públicos trascendentes para la vida pública de la ciudad.⁴⁵³ Pues bien, ¿qué acto público más trascendente que la aprobación de un nuevo pacto social? Por esos días, Diego Valadés reclamaba que este instrumento previsto en la ley estaba siendo pasado por alto. Para el jurista de la UNAM, esto debía ser objeto de reflexión, ya que si existía el instrumento

⁴⁵¹ De la Redacción (2017), “*Morena impugna ante Corte la Constitución de la CDMX*”, en Proceso (portal digital), 6 de marzo, consultado el 10 de septiembre de 2018 en: <https://www.proceso.com.mx/476965/morena-impugna-ante-corte-la-constitucion-la-cdmx>

⁴⁵² “*Exijamos que la nueva #ConstituciónCDMX sea ratificada en consulta popular*”, petición en línea en Change.org, consultada el 10 de septiembre de 2018 en: <https://bit.ly/2xuvnJV>

⁴⁵³ Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (2010), en Gaceta oficial del Distrito Federal, 27 de mayo de 2010

y no se usaba, lo mejor sería quitarlo, pues era entonces solo una disposición de carácter retórico.⁴⁵⁴

Justamente durante esas semanas prevaleció una simulación por parte de la clase política basada en decir una cosa y hacer lo contrario. En apariencia, había un consenso político para convocar a un referéndum. Los dirigentes de las principales fuerzas políticas en la Asamblea, cuyos votos rebasaban con creces la mayoría calificada, se expresaban en público como partidarios de que la ciudadanía ratificara el texto constitucional. Pero en última instancia, no se convocó a referéndum alguno, pues en el fondo, más allá de las buenas intenciones y de declaraciones en sintonía con el clamor popular, nadie quiso hacerse cargo de las consecuencias políticas que ello podría conllevar.

Es importante contextualizar esta aparente incongruencia. Desde otras coordenadas llegaban noticias estremecedoras, como el rechazo popular de los Tratados de la Paz en Colombia o la salida del Reino Unido de la Unión Europea. Si no se convocó a un referéndum fue por temor a que algo similar ocurriera en la Ciudad de México. Imposible predecir qué hubiera sucedido. Pero de lo que no cabe duda es que los tomadores de decisiones sabían que los humores públicos no eran favorables a la Constitución, por más que esta representara avances importantes en materia de derechos y democratización de la entidad. Gestionando estas contradicciones fue como una Constitución que presumía ser de avanzada, entre otras razones por incorporar Mecanismos de la Democracia Directa fue aprobada exentándose a sí misma de sujetar su entrada en vigor a alguna modalidad de ratificación popular. Con ello, en las postrimerías de los trabajos de la Asamblea se sacrificó una última oportunidad por transferir la deliberación constituyente a la sociedad entera.

⁴⁵⁴ Diego Valadés (2015), ponencia presentada en el Seminario “Hacia una Constitución de la Ciudad de México”, Senado de la República, 9 de febrero

4.1.10 Reglas del velo de la ignorancia

Si de algo pecó la Asamblea Constituyente es de la falta de candados para evitar conflictos de interés tanto en el ingreso como en la salida de los diputados constituyentes. En cuanto al ingreso y por ende conformación de este órgano, los intereses de los poderes públicos instituidos que históricamente estaban en conflicto con conferirle autonomía a la Ciudad de México estuvieron desproporcionadamente representados gracias a que se reservaron un alto porcentaje de escaños para designar a sus emisarios. Esta anomalía se agrava aún más por el hecho de que por esta vía diputados y senadores de otras entidades federativas se erigieron como constituyentes de una entidad que no era la suya. En pocas palabras, ni siquiera en el proceso consumidor de la plena autonomía de la Ciudad de México los intereses del gobierno nacional o de otras entidades abdicaron a su pretensión de tutelar los destinos de la capital y sede de los poderes federales.

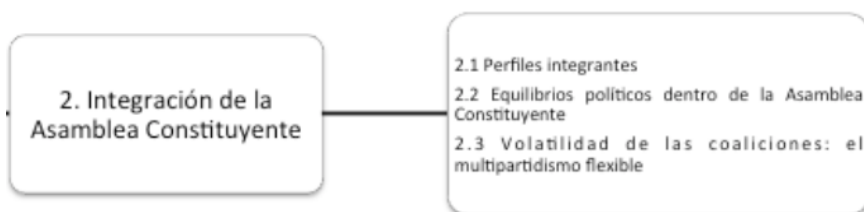
En cuanto al egreso de los diputados, la Asamblea no dispuso de candados de inelegibilidad para mitigar el riesgo de que diseñaran la Constitución en función de intereses individuales, como puede ser crear un cargo público para, acto seguido, saltar a ocuparlo. De tal suerte, los Constituyentes decidieron no sujetarse a restricciones para ser electos como diputados del primer Congreso (ordinario) de la Ciudad de México, como algunos a la postre lo hicieron. Tampoco se establecieron en la ley limitantes para que alguno de los cien ocupara la titularidad en alguna de las instituciones que crearon, lo cual, a la larga, podría suponer que en vez de velo de la ignorancia, propio de una deliberación constituyente, pudieron haber prevalecido cálculos estratégicos para posicionarse en la nueva cartografía política.

Ahora bien, en un contexto en que intereses poderosos pretendían revertir los avances instaurados en el nuevo orden, la ausencia de cláusulas de inelegibilidad no necesariamente tiene que leerse como algo negativo. Porque a la postre, quienes más comprometidos estarían en defender la nueva Constitución y contarían con los mayores elementos para hacerlo fueron precisamente sus autores. Y así sucedió.

4.2 Integración de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México

Una vez examinados los efectos de las reglas y los diseños institucionales en la deliberación constituyente, corresponde abordar su contracara: el papel de los actores políticos que interactúan dentro de esos marcos institucionales. Esta sección se enfoca a destacar los efectos en la deliberación constituyente de la Ciudad de México de variables como la idoneidad de los perfiles de las y los legisladores, la paridad de género, las correlaciones de fuerzas entre las bancadas y la flexibilización de la disciplina partidista.

Figura 4.2 Integración de la Asamblea Constituyente



4.2.1 Perfiles integrantes

Para que emerja la deliberación constituyente no basta con reglamentos y diseños institucionales democráticos e incluyentes. Se requiere que las Asambleas Constituyentes estén integradas por representantes populares que cuenten con la voluntad política y los atributos personales para desempeñar los roles que les son asignados dentro de una institucionalidad democrática. Son, a fin de cuentas, los actores quienes activan y reproducen las instituciones. Es por ello que indagar sobre los perfiles de quienes conforman una Asamblea Constituyente resulta indispensable: conocer sus procedencias y trayectorias; a quién o a qué intereses representan; el grado de disciplina de partido o de autonomía con el que arriban a la arena de la deliberación; o bien, si cuentan con aptitudes tales como elocuencia para articular discursos

persuasivos y disposición a dialogar al grado de modificar puntos de vista preconcebidos.

La erosión de la legitimidad del proceso causada por la incorporación de cuarenta constituyentes que no emanaron de las urnas, sino que fueron designados por poderes constituidos, anticipaba que no se abriría una ventana para la deliberación dentro de la Asamblea Constituyente. Sorpresivamente, ocurrió lo contrario: arribaron por vías cuestionablemente democráticas perfiles idóneos para la deliberación democrática. Esto ilustra lo que Max Weber denominó la paradoja de las consecuencias⁴⁵⁵: medios de dudosa calidad democrática contradictoriamente produjeron una conformación positiva para la deliberación democrática.

¿Cómo explicar este contrasentido? La respuesta estriba, por un lado, en que los partidos políticos, destacadamente Morena y PRD, cedieron buena parte de los primeros lugares en sus listas plurinominales a figuras externas, con lo cual no solo pretendieron atraer prestigio a sus causas, sino votos a sus emblemas. Por otra parte, es de reconocerse que el titular del Ejecutivo local no sucumbió a la tentación de nombrar a perfiles incondicionales en los seis espacios que le correspondían. Por estas dos vías, intelectuales, artistas, activistas de sociedad civil y académicos que tenían mucho que aportar pero que remotamente hubieran arribado a un escaño por medio de una elección convencional conformaron un buen porcentaje de la Asamblea Constituyente. Algunos perfiles para ilustrar este planteamiento son:

Bruno Bichir (Morena). - Actor que suele solidarizarse con las causas de la izquierda social.

Raúl Bautista (Morena). - Es conocido por encarnar al personaje Súper Barrio. Dirigente del movimiento urbano popular.

⁴⁵⁵ Max Weber (1979), *El político y el científico*, España, Editorial Alianza, p. 165

Mardonio Carballo (Morena). - Poeta y promotor de los derechos culturales de los pueblos originarios. Pidió licencia tras denunciar actos de discriminación por parte de algunos de sus compañeros constituyentes.

Lol Kin Castañeda (PRD). - Activista por los derechos LGBT que contrajo el primer matrimonio en la Ciudad de México entre personas del mismo sexo.

Katia D'Artigues (PRD). - Conductora y columnista que impulsa los derechos de las personas con discapacidad.

Mayela Delgadillo (Morena). - Dirigente de organizaciones y comités vecinales. Encabezó la lucha en contra del Corredor Cultural Chapultepec, una controvertida iniciativa público privada que modificaría profundamente el entorno urbano de colonias como la Condesa, la Roma y la Juárez.

Clara Jusidman (Ejecutivo Local). - Una de las voces más reconocidas en sociedad civil por sus aportes en campos como la política social y los derechos humanos.

Marcela Lagarde (PRD). - Feminista de larga trayectoria con aportes académicos en el campo.

Ana Laura Magaloni (Ejecutivo Local). - Jurista, columnista y académica del CIDE.

Fabrizio Mejía (Morena). - Uno de los novelistas más destacados de su generación, ligado a las causas de izquierda. Terminó por pedir licencia la Asamblea Constituyente criticando con severidad el proceso.

Enrique Provencio (PRD). - Economista y ambientalista. Integrante del Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente CeIBA y del Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD).

Carlos Payán (Morena). - Periodista y fundador del periódico *La Jornada*.

Graciela Rodríguez (Morena). - Feminista especializada en temas de derechos sexuales y salud reproductiva.

Olga Sánchez Cordero (Ejecutivo local). - Fue ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde donde reivindicó el debido proceso en casos sumamente impopulares. A la postre sería la primera mujer que encabezara la Secretaría de Gobernación.

La incorporación de estos perfiles oxigenó a la Asamblea Constituyente y le inyectó pluralidad. Desde un escaño propio, académicos y abogados contribuyeron a darle coherencia jurídica a la nueva carta. Feministas, activistas LGBT e impulsores de los derechos de personas con alguna discapacidad protagonizaron los debates constituyentes. Empeñando toda su experiencia y conocimiento, lograron que las reivindicaciones de estos grupos se volvieran ley. En la asamblea también concurrieron defensores de los derechos de los pueblos originarios y ambientalistas, quienes con su disposición a participar aseguraron que se incorporaran sus perspectivas de manera transversal.

Los constituyentes externos de estas fuerzas políticas compartieron escaño con perfiles políticos de relevancia nacional, entre quienes se encuentran personajes de la talla de Ifigenia Martínez y Porfirio Muñoz Ledo, ambos fundadores del Frente Democrático Nacional; Alejandro Encinas Rodríguez, ex jefe de Gobierno del Distrito Federal; Jesús Ramírez y Bertha Luján, quienes incursionaron en la lucha social desde mucho tiempo antes de la fundación de Morena. O líderes de las principales corrientes perredistas como Jesús Ortega Martínez y Dolores Padierna.

Sin duda, para una legislación extraordinaria se requerían legisladores extraordinarios. Al respecto, debe reconocerse principalmente al PRD, Morena y al Ejecutivo local que

gracias a su voluntad política lograron mitigar los impactos nocivos de reglas de conformación excluyentes que tendían a que el proceso de elaboración constitucional quedara capturado por los partidos políticos y los intereses instituidos.

En cambio, las listas del PRI y el PAN tienen en común que antepusieron la postulación de cuadros propios. Ninguno de estos dos partidos incorporó a personajes de la sociedad afines a sus causas a que contribuyeran en la elaboración de la nueva Constitución. Por lo contrario, enviaron a la Constituyente a cuadros de partido, muchos de ellos altamente experimentados, entre quienes se encuentran:

César Camacho Quiroz (PRI). - Fue varias veces legislador, gobernador en el Estado de México y presidente nacional del PRI entre 2012 y 2015.

Irma Cué (PRI). - Fue ministra de la Suprema Corte de Justicia y catedrática en Derecho Mercantil en la Máxima Casa de Estudios.

Beatriz Pagés (PRI). - Periodista y directora de la Revista *Siempre!*. Encabezó la lista plurinominal del PRI.

Santiago Creel (PAN). - Fue consejero ciudadano durante la primera etapa del entonces Instituto Federal Electoral (IFE) y, posteriormente, secretario de Gobernación en el sexenio de Vicente Fox.

Juan Carlos Romero Hicks (PAN). - Fue director del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), rector de la Universidad de Guanajuato y gobernador del mismo estado.

Ernesto Cordero (PAN). - Ocupó la cartera de Hacienda y de Desarrollo Social en el gobierno de Felipe Calderón. Tras no obtener la candidatura presidencial por su partido resultó electo para incorporarse al Senado, cámara que presidió durante el primer año de la 62 Legislatura.

Escucha mutua, disposición al diálogo y apertura para cambiar de postura al ponerse sobre la mesa nueva información sobre un tema son aptitudes con las que los asambleístas deben contar para que emerja la deliberación constituyente. El hecho de que los integrantes de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México provinieran de trayectorias tan disímolas, unos de las luchas sociales, otros de la política tradicional, sin duda enriqueció el proceso. Sin embargo, hubo momentos en que estos dos universos opuestos llegaron a colapsar. A grandes rasgos, en el activismo social el diálogo es costumbre y hay una mayor propensión a la horizontalidad. Su desventaja radica en la dificultad para tomar decisiones con eficiencia y ejecutarlas ordenadamente. En cambio, en las estructuras partidistas tradicionales los liderazgos ejercen una mayor influencia y tienden a imponerse. Tales prácticas habituales de la disciplina partidista suelen desplazar a la deliberación y a la diversidad en aras de alcanzar un arreglo rápido y efectivo.

De tal suerte, mientras unos pretendieron imponer una iniciativa sin mayor trámite de por medio, otros apelaron a la construcción de acuerdos a través del diálogo. Fue un Congreso *sui generis* porque los políticos tradicionales no eran una mayoría clara y, quisieran o no, tuvieron que encontrar equilibrios con una constelación amplia de posturas y de ideas. Pero a la par los constituyentes externos, no familiarizados con la vida parlamentaria, tuvieron que sujetarse a plazos límite para tomar decisiones y a una dinámica política de alta exigencia en dar resultados. Del choque y la concertación, de los consensos y clivajes, y de los desencuentros y los entendimientos entre estos dos universos, emanó la primera Constitución de la Ciudad de México.

4.2.1.bis Equidad de género

Aunado a la idoneidad de los perfiles que integran una Asamblea Constituyente, la deliberación es inconcebible a menos que exista un compromiso auténtico con la inclusión paritaria nada menos que de la mitad de la población que históricamente ha sufrido exclusiones sistemáticas en la política: las mujeres. Ello se debe a que, para ser

verdaderamente representativos, los congresos tienen que ser reflejos a pequeña escala de sus respectivas sociedades. Las mujeres que resulten electas como representantes populares pueden ser las portavoces de las preocupaciones, demandas y reivindicaciones del resto de las mujeres. Como veremos más adelante, de esa representación descriptiva puede emanar una representación sustantiva, aunque esto no siempre sucede.

En el caso de la Ciudad de México, el hecho de que la elección de las y los constituyentes se llevara a cabo exclusivamente bajo el principio de representación proporcional facilitó que la Asamblea Constituyente fuera prácticamente paritaria (49 mujeres, 51 hombres). Por sí sola, la regla de proporcionalidad no asegura la consecución de este equilibrio. Debe venir acompañada de dos complementos sencillos, pero que se tienen que cumplir al pie de la letra, tal como sucedió en el caso que aquí se estudia: el primero es que las posiciones en las listas que presenten los partidos tienen que venir alternadas, por ejemplo, mujeres en los lugares nones y hombres en los pares. En la elección constituyente de la Ciudad de México salvo el PAN, las listas de las principales fuerzas políticas capitalinas fueron encabezadas por mujeres: la de Morena por Irma Sandoval, la del PRD por Katia D'Artigues y la del PRI por Irma Cué. Debe mencionarse también que otra mujer, Estela Damián, encabezó la lista del minoritario Movimiento Ciudadano.

La segunda regla que se cumplió a cabalidad para alcanzar una Asamblea paritaria fue que titulares y suplentes de las fórmulas fueron del mismo sexo. Ello con el fin de evitar una burla a las cuotas de género coloquialmente conocida como *las Juanitas*, que ya se había vuelto costumbre en la política mexicana. La trampa consistía en que se candidateaba como titular a una mujer y tan pronto como se integraba el Congreso era reemplazada por su compañero suplente.

Otra cuestión que debe destacarse por su carácter inédito es que la Mesa Directiva de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México no se limitó a cumplir con la paridad de género en sus cien escaños. En la integración de su Mesa Directiva fue aún más lejos.

De sus siete asientos, cinco fueron para mujeres (Clara Brugada e Irma Cué vicepresidentas, y Margarita Saldaña, Aida Arregui y Bertha Luján secretarías) y solo dos para hombres (Mauricio Tabe, vicepresidente y Alejandro Encinas, presidente). Esto quiere decir que su órgano de gobierno fue predominantemente integrado por diputadas.

Ahora bien, ¿esta representación descriptiva llegó a traducirse en una representación sustantiva? No necesariamente. En muchos debates legislativos fue imposible generar una bancada femenina interpartidista. Es el caso de los derechos de las mujeres a decidir sobre su propio cuerpo, disyuntiva en la cual pesaron más las ideologías de los partidos de los que provenían las mujeres que una identidad común. Sin embargo, sí hubo un tema en el que la representación descriptiva devino en sustantiva: la violencia política en contra de las mujeres. Las asambleístas de todos los partidos impulsaron conjuntamente elevarla a rango constitucional como una causal de anulación de un proceso electoral, un problema grave que, sin la presencia de mujeres en el Pleno, seguramente ni siquiera hubiera sido percibido por sus compañeros diputados.⁴⁵⁶

4.2.2 Equilibrios políticos dentro de la Asamblea Constituyente

A menos que se incurra en conductas lesivas a la democracia (como trazar distritos en función de conveniencias políticas o reservar asientos para asignaciones no electorales), si hay un tema que escapa por completo del control de los diseñadores de procesos constituyentes es la correlación de fuerzas al interior de una Asamblea. No podía ser de otra manera: la democracia se sustenta en un principio de incertidumbre que impide saber con antelación quiénes serán los ganadores y los perdedores. Es exclusivamente el electorado el que en última instancia ha de decidir los equilibrios parlamentarios.

⁴⁵⁶ Constitución Política de la Ciudad de México, Artículo 27

Recordemos lo planteado en el Capítulo 2: para fines de la deliberación constituyente conviene no tener congresos con fuerzas o coaliciones predominantes, pues si éstas cuentan con los números suficientes para aprobar unilateralmente una ley, carecen de incentivos para intentar persuadir a través de la argumentación a las fuerzas opositoras. En contraparte, los congresos altamente fragmentados tampoco son adecuados para la deliberación, pues los debates requieren un mínimo de estructuración y de eficiencia.

El electorado de la Ciudad de México, caracterizado desde 1997 por su progresismo, decidió en esta ocasión otorgar a los tres partidos que más se identifican con la izquierda la llave de la mayoría calificada. El 33% de votos de Morena, sumados al 29% del PRD y al 2% de Movimiento Ciudadano, hubieran dado un total de 64%, cifra que en un Congreso de cien escaños se traduciría estrictamente en 64 asambleístas. Les hubiera bastado reclutar a un par de diputados más para cómodamente alcanzar la mayoría calificada. Pero como bien se sabe, esa voluntad popular no fue cabalmente respetada, pues una de las condiciones que plantearon las fuerzas mayoritarias a nivel nacional para apoyar en el Congreso de la Unión la reforma política del Distrito Federal consistió en que se les otorgara una representación artificial para contrarrestar su debilidad electoral a nivel local.

Fue a través de medios perniciosos para la democracia como paradójicamente se transitó de una Asamblea con fuerzas hegemónicas inhóspitas a la deliberación, a una plural y dividida en la que ninguna fuerza por sí sola detentaba poder de veto (33%), ni una coalición podía unilateralmente aprobar un solo artículo. Por tanto, estaban obligados a generar acuerdos desde una amplia diversidad.

Las siguientes gráfica y tabla ilustran cómo quedó dividida la Asamblea Constituyente luego de distintos movimientos y recambios postelectorales, tales como la incorporación de diputados y senadores designados a los grupos de sus respectivos partidos. Asimismo, Alejandro Chanona, constituyente designado por el jefe de Gobierno, se sumó a Estela Damián y a René Cervera para que, con la acumulación de

tres escaños, Movimiento Ciudadano estuviera habilitado a crear su propia bancada. De igual modo, Ismael Rodríguez, el único asambleísta que arribó por la vía de las candidaturas sin partido, se incorporó al Grupo Constitucionalista.

Gráfica 4.2 Correlación de fuerzas al interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México

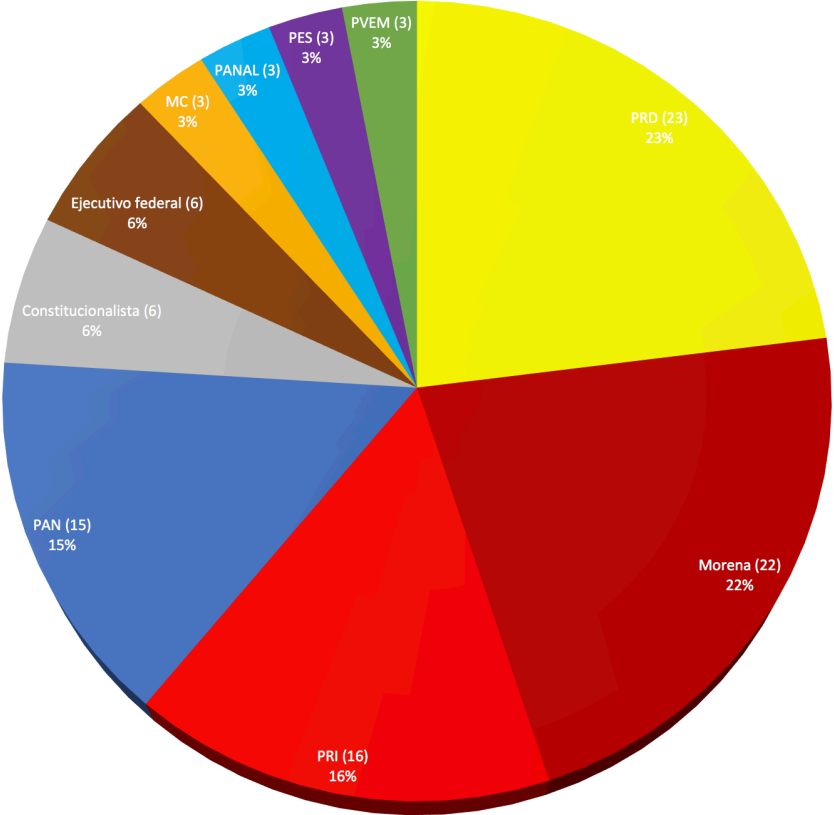


Tabla 4.5 Número de asambleístas y porcentaje por fuerza política en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México

GRUPO	DIPUTADOS	%
PRD	23	23
MORENA	22	22
PRI	16	16

PAN	15	15
CONSTITUCIONALISTA	6	6
EJECUTIVO FEDERAL	6	6
MC	3	3
PANAL	3	3
PES	3	3
PVEM	3	3
	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en el documento *"Diputadas y diputados constituyentes"*, proporcionado por la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Constituyente.

Analicemos posibles combinaciones dentro de estos equilibrios parlamentarios. El bloque progresista y mayoritario (Morena + PRD + MC + Grupo Constitucionalista), acumuló 54 escaños. Bajo este escenario, requeriría en toda votación del apoyo de cuando menos una docena de asambleístas opositores para alcanzar la mayoría calificada. Eso bajo la riesgosa suposición de que Morena y PRD superarían sus conflictos y votarían en bloque en aras de salvaguardar una Constitución progresista. Ahora bien, el bloque opositor (PAN + PRI + PVEM + Ejecutivo Federal + Panal + PES) concentró 46 votos. Esto quiere decir que para ellos era aún más remoto pasar una ley por cuenta propia, pero en cambio sí rebasaban con creces la tercera parte de los escaños, lo cual les confirió un poder de veto que les permitiría bloquear cualquier iniciativa del bloque mayoritario e incrementar su peso en la construcción de acuerdos.

Dicha correlación de fuerzas obligó a los partidos políticos con representación en la Asamblea Constituyente a reconocerse, a escucharse. En pocas palabras, los unos se necesitaban a los otros para sacar adelante su encargo. La interdependencia fue el factor de origen para la puesta en escena de la deliberación constituyente.

4.2.3 Volatilidad de las coaliciones

Con los equilibrios políticos expuestos en el apartado anterior, la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México corría el riesgo severo de caer en la parálisis legislativa. Las consecuencias hubieran sido catastróficas y, de hecho, muchas voces de

la opinión pública ya las vaticinaban. Pero ocurrió algo insospechado: tanto el relajamiento de la típica disciplina partidista como la amplia presencia de legisladores que no pertenecían a un partido político y por tanto escapaban de sus moldes de control contribuyeron a desempantanar los trabajos de la Asamblea y sacar a flote la encomienda constituyente.

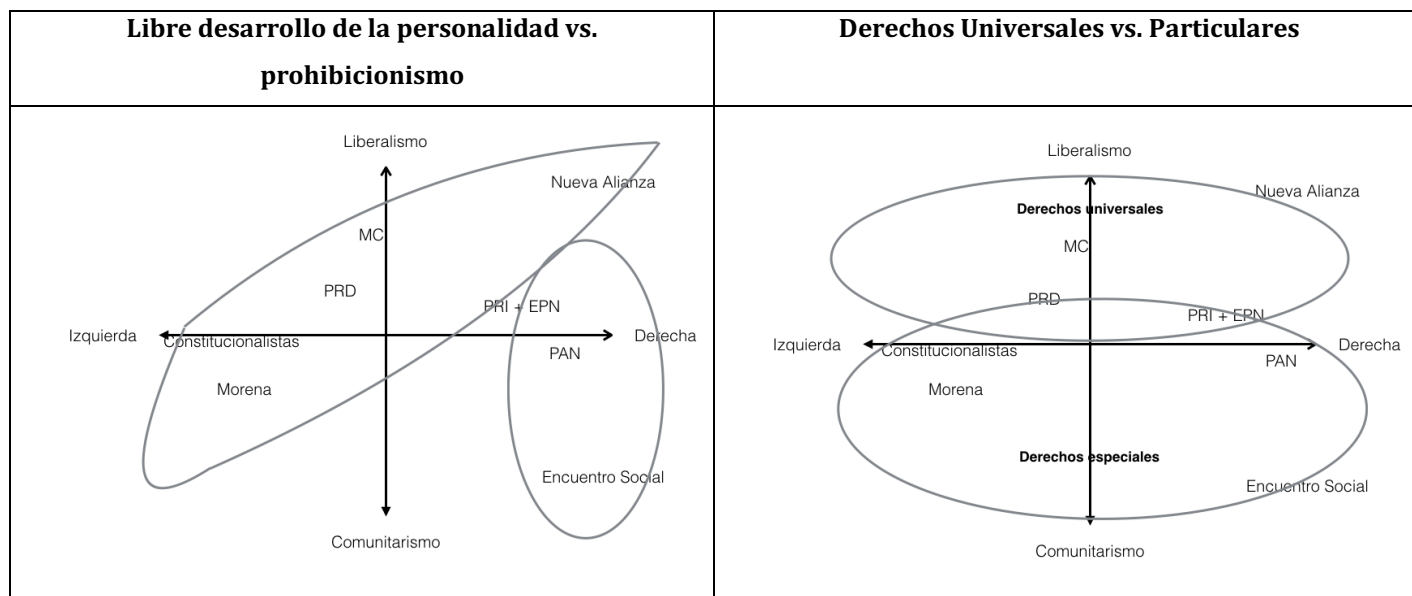
La libertad de consciencia estuvo presente en mayor o menor medida en prácticamente todos los partidos, incluso los que históricamente se han caracterizado por su elevada disciplina, como el PRI. Aunado a ello, los perfiles externos que invitaron los partidos políticos provenían de la sociedad civil, academia y otros espacios en los que la discusión, la escucha y la horizontalidad son más habituales que en las instituciones políticas tradicionales, factor que sin duda contribuyó a que la deliberación emergiera dentro de la Asamblea Constituyente.

En la volatilidad de las coaliciones hay dos aspectos a tomar en cuenta: 1) la libertad de movimiento de diputados que en lo individual se desplazaron de un bloque a otro en función de sus propias convicciones según la temática que se tratara. Como ejemplos, Gabriel Quadri, del Partido Nueva Alianza, profesa una doctrina liberal que se opone a ultranza a la intromisión del Estado en los asuntos privados. De tal modo, votaría con el bloque progresista en temas de libertades individuales como el consumo de marihuana, pero votaría con la derecha en temas de regulación a empresas y mayores cargas fiscales. O Hugo Erik Flores, dirigente de Encuentro Social, un partido ligado a sectores evangélicos. En lo que respecta a la interrupción legal del embarazo su conservadurismo lo ubicó en el bloque de las derechas, pero en lo que atañe a los derechos de los pueblos indígenas como colectividad o en políticas sociales para mitigar la desigualdad se trasladó al bloque progresista, por su ética cristiana.

Más interesante aún es examinar el segundo aspecto: cómo en función de cada temática que se abordó en el proceso constituyente, sin la necesidad de que los partidos políticos se movieran de sus posiciones originales, se generaron coaliciones *ad hoc*. En la Gráfica 4.3 se emplea una representación espacial del espectro ideológico de la Asamblea

Constituyente para facilitar la visualización de la distribución de preferencias a su interior.⁴⁵⁷ El eje horizontal recorre el campo de izquierda a derecha en cuestiones económicas. Contempla las posturas de las bancadas de la Asamblea Constituyente en función de políticas redistributivas o libre mercado. El eje vertical es una escala que va de los valores comunitarios –derechos colectivos a pueblos indígenas, mayor peso a la comunidad que al individuo– a valores vinculados a libertades individuales – autonomía, realización de los individuos y agenda de derechos post-materialistas (libertad para protestar, derechos medioambientales, despenalización del aborto, legalización de la marihuana, entre otros)–.

Gráfica 4.3 Representación espacial de la distribución de preferencias en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México



⁴⁵⁷ Herbert Kitschelt dedicó parte sustantiva de su obra académica a estudiar cómo se estructura el campo electoral en las democracias de Europa Occidental, para comprender los cambios y las decisiones estratégicas de los partidos socialdemócratas. Uno de los principales aportes de este célebre politólogo alemán al uso del espacio como metáfora ideológica, es que al eje horizontal izquierda-derecha le agregó un eje vertical que va de los valores autoritarios (vinculados al materialismo) a los valores libertarios (ligados al postmaterialismo). Aquí se retoma su idea y se ajusta a las particularidades de la política local de la Ciudad de México. Ver: Herbert Kitschelt (1994), *The Transformation of European Social Democracy*, Estados Unidos, Cambridge University Press, pp. 12 y 32

Fuente: Elaboración propia

Notemos cómo en temas relacionados con las libertades individuales, las izquierdas que más o menos se ubican en las coordenadas socialdemócratas y las derechas del campo liberal pueden confluír para avanzar en agendas como la regulación de la marihuana y el matrimonio entre personas del mismo sexo. Pero esas mismas fuerzas no van a encontrar entendimientos cuando se pongan a debate agendas en las que se supedita la libertad de un individuo a su comunidad, o bien, en el reconocimiento de derechos especiales a colectivos históricamente discriminados.

La volatilidad de coaliciones según las múltiples temáticas que se votaron es sin duda una de las razones principales por las que los trabajos legislativos de esta asamblea dividida y que requería mayoría calificada no se empantanaron. A ello hay que sumar que en múltiples casos se antepusieron las convicciones personales a la lealtad con el partido y que entre muchos constituyentes prevaleció la voluntad de escucha y de entendimiento mutuo, un territorio sin duda fértil para la deliberación que será abordado con mayor detenimiento en el quinto y último capítulo de esta investigación.

4.3 Contexto de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México

Como todas las asambleas constituyentes, la de la Ciudad de México no sesionó en un plano abstracto y libre de toda influencia externa. Por lo contrario, llevó a cabo sus trabajos rodeada de una constelación de agendas confrontadas entre sí; causas enarboladas por activistas, grupos de presión, cabilderos y, sobre todo, amplias franjas apáticas y desentendidas del proceso. A analizar las influencias positivas y negativas del contexto en las deliberaciones de la Asamblea Constituyente se dedican los siguientes apartados.

Figura 4.3 Contexto



4.3.1 Participación de la sociedad

La participación ciudadana durante el proceso constituyente de la Ciudad de México quedó marcada por una contradicción. Por un lado, se abrieron múltiples cauces para la inclusión de la sociedad en su conjunto. En efecto, las élites convocantes se empeñaron por incluir la voz de la ciudadanía en el proceso. Pero, por otra parte, los convidados no acudieron al llamado. Los muchos espacios de participación quedaron a la espera de participantes, pues el proceso no despertó un interés generalizado. No obstante, los grupos organizados de la sociedad civil sí supieron aprovechar los cauces participativos para que sus causas fueran incorporadas a los debates legislativos.

Para facilitar el análisis de los altibajos de la participación ciudadana en el proceso constituyente, esta sección se divide en tres partes: antes, durante y después de los trabajos de la Asamblea Constituyente.

La participación *antes* de la formación de la Asamblea Constituyente

Sería innecesario remontarse a las luchas sociales por el Estado 32 o a la larga marcha por la consecución de la autonomía del otrora Distrito Federal, dado que ese recorrido histórico ya se expuso en el Capítulo 3. Por tanto, para propósitos de la participación en el preludio de la conformación de la Asamblea Constituyente, en las siguientes páginas se incorporan solo dos precedentes inmediatos: la participación electoral y la elaboración del borrador constitucional.

Ninguna cifra más elocuente para describir la desafección de la ciudadanía capitalina con el proceso constituyente que la magra participación electoral, la cual, en una de las entidades con mayores tasas históricas de participación electoral, en esta ocasión no rebasó el 28 por ciento.⁴⁵⁸

Fueron pocos los estudios demoscópicos que se realizaron por esas fechas con el fin de revelar el interés de los capitalinos con el proceso constituyente. Destacan un par de encuestas levantadas por el periódico *Reforma* en agosto y diciembre de 2016. A la pregunta con cuánto interés está usted siguiendo el tema de la Constitución Política que tendrá la Ciudad de México, para agosto de ese año, semanas antes que iniciaran los trabajos constituyentes, solo un 37% respondió que con algo o mucho interés. Para diciembre el interés ascendió, alcanzando un 45% frente a un 54% que respondió que tenía poco o nulo interés. De igual modo, para el cierre de ese año, ya con la Asamblea Constituyente en plenas funciones, el 60% de los capitalinos respondió que el hecho de que la Ciudad de México por primera vez fuera a tener una Constitución Política no marcaría diferencia alguna.⁴⁵⁹

En la entrevista para esta investigación, la integrante tanto del grupo redactor del borrador constitucional, como de la Asamblea Constituyente, Clara Jusidman, aseveró que el desinterés del Ejecutivo local en la socialización del proceso fue una de las causas que explican que se mantuviera tan ajeno a la gente: La Asamblea Constituyente no tenía presupuesto para campañas informativas, solo el gobierno local tenía la solvencia para llevarlas a cabo, pero si lo hizo fue apenas para cubrir las apariencias. Ello provocó que el proceso constituyente careciera de publicidad y que la ciudadanía solo dispusiera de la información de medios de comunicación, los cuales predominantemente se dedicaron a defenestrarlo, apuntaló Jusidman.

Quienes en cambio sí aprovecharon los cauces participativos antes, durante y después del proceso constituyente fueron los *sospechosos comunes*: organizaciones de la

⁴⁵⁸ PREP, *op. cit.*

⁴⁵⁹ *Reforma* (2016), "Encuesta. Ven deterioro en seguridad", Sección Ciudad, 6 de diciembre

sociedad civil capitalina con amplia trayectoria en la defensa de derechos humanos, culturales, ambientales, LGBTTTI, etc., que con el transcurso de los años han desarrollado amplias capacidades de incidencia en legislaciones y políticas públicas. Su participación se centró principalmente en foros públicos, audiencias con tomadores de decisiones, peticiones en línea, reuniones privadas y, en menor medida, en campañas de comunicación.

Es muy probable que estos grupos cuando mayor influencia alcanzaron fue precisamente durante la elaboración del borrador constitucional. Se trata de una buena noticia, ya que según la tesis central de LeVan, Eisenstadt y Maboudi, esta fase prematura es la idónea para llevar a la práctica la deliberación entre una gama diversa de grupos sociales, y, de hecho, no hacerlo constituye un pecado original difícil de subsanar a la postre.⁴⁶⁰

Desde el punto de vista de Clara Jusidman, los encargados de redactar el borrador constitucional comenzaron los trabajos sin metodología ni ruta clara. Pero conforme avanzaban sus sesiones, comenzaron a dividirse en grupos temáticos de trabajo de acuerdo a la especialidad e intereses de cada uno de ellos, como por ejemplo Derechos Humanos, desarrollo sustentable, democracia y planeación de la ciudad. El coordinador del bautizado “*grupo de notables*” o “*escribanos*”, Porfirio Muñoz Ledo, concentraba la información y vigilaba la consistencia entre los insumos para evitar contradicciones, duplicidades y traslapes. Jusidman considera que la existencia de tales grupos temáticos permitió que emergiera la deliberación tanto entre los integrantes del grupo como con especialistas, académicos y funcionarios que eran invitados a sesiones de trabajo.

Si, como se afirmó desde el primer capítulo, el proceso de elaboración constitucional condiciona el resultado, la decisión de estructurar los trabajos de redacción del borrador en grupos temáticos, combinado con el elevado interés de grupos de la

⁴⁶⁰ Eisenstadt, (2017), *Constituents before Assembly... cit.*, p. 22

sociedad civil por incorporar sus reivindicaciones como derechos, ayuda a explicar la naturaleza de la Constitución. Se trata de un documento que, desde una perspectiva jurídica afín al minimalismo constitucional, es abigarrado, redundante, contradictorio y falta de técnica. Para esta corriente las constituciones deberían ser textos breves que enuncien los derechos esenciales y de alcance general, mismos que tendrían que ser desarrollados y especificados en legislaciones secundarias.

La primera Constitución capitalina es todo menos eso. Es un documento prolífico en derechos en el cual múltiples causas sociales encontraron un hueco para incorporarse. Así, no se habla de los derechos humanos en genérico, sino de los derechos de las mujeres, de los pueblos indígenas, de los jóvenes, de los comerciantes, de la población LGBTTTI, de los consumidores, de los animales como seres sintientes. Quizás adolezca de sofisticación técnica, pero lo que los custodios de la pulcritud jurídica no reparan es que las constituciones lejos de ser elaboradas por un grupo reducido de ilustres jurisconsultos, son documentos políticos que aspiran, en última instancia, a ser representativos y a que la gente se reconozca y se identifique en sus pasajes.

Foros, audiencias y espacios deliberativos en la fase de redacción del borrador constitucional, aunque sean una modalidad participativa restringida, representan un avance significativo en comparación con procesos cerrados en los cuales solo la clase política tradicional toma decisiones unilaterales y sin consultar a la sociedad. Una de sus ventajas en relación con procesamientos cerrados es asegurar que la toma de decisiones se nutra de testimonios, preferencias y voces expertas. Gracias a ello, no solo se proporcionó evidencia para la fundamentación de cada uno de los artículos del borrador, sino que el grupo redactor fue sensibilizado en torno a las preocupaciones y prioridades de la sociedad civil. El hecho de que la participación hubiera estado limitada también fue un factor favorable para la deliberación, ya que como se mencionó en capítulos pasados, para que ésta sea realizable precisa de aforos limitados para que todos los asistentes puedan compartir sus argumentaciones en igualdad de oportunidades. Desde esta perspectiva las asociaciones sociales funcionarían como una

correa de transmisión para hacer llegar a la esfera institucional las demandas y reivindicaciones de múltiples sectores capitalinos.

No obstante, también es criticable el hecho de que la participación se haya concentrado, como suele suceder, en el coloquialmente denominado *círculo rojo*. Procesos de esta naturaleza adolecen precisamente de lo que los críticos de la teoría de la deliberación democrática han señalado con insistencia: los desfases entre un acceso formalmente equitativo al proceso deliberativo y una distribución desigual de recursos, información y, sobre todo, las abismales diferencias en la disponibilidad de tiempo entre los potenciales participantes. Así, las discusiones se limitan meramente a las mismas élites sociales profesionalizadas en la incidencia pública que hablan a nombre de todos, pero que se autoseleccionan y suelen acaparar la mayor parte de los espacios participativos.⁴⁶¹

La participación *durante* los trabajos de la Asamblea Constituyente

Desde su origen, la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México incorporó a su reglamento interno buenas prácticas del Parlamento Abierto que favorecieron la participación de la ciudadanía a lo largo de sus múltiples discusiones. Además, en las áreas técnicas de su organigrama se creó una Coordinación de Transparencia y Parlamento Abierto, cuya titular, María del Carmen Nava, provenía de una organización de la sociedad civil especializada en esta materia. Conviene desagregar la participación cívica durante los trabajos de la Asamblea Constituyente a través de los siguientes mecanismos: propuestas ciudadanas, carpa ciudadana, audiencias públicas y debate abierto en comisiones, y, por último, la consulta a pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes.⁴⁶²

En cuanto a las propuestas ciudadanas, es destacable fue que alcanzaron la cifra de 978. Cada una de estas se turnó a una comisión para su discusión y, en su caso, dictaminación

⁴⁶¹ Elster (2001), *“Introducción”*, cit., p. 30

⁴⁶² Visión Legislativa (2018), *op. cit.*, pp. 1 y 5

y votación. El procesamiento de estas iniciativas fue extenuante tanto para los diputados como para sus equipos de apoyo, pero lo cierto es que se tomaron en serio este compromiso.

En paralelo a la recepción de las propuestas ciudadanas, la Asamblea Constituyente instaló una carpa ciudadana en el perímetro del recinto legislativo de Xicoténcatl, en la Plaza Tolsá para ser precisos. Bajo su sombra los constituyentes recibieron audiencias públicas. Un sinnúmero de voces ciudadanas, espontáneas o agendadas con antelación, encontraron un espacio para expresar sus inquietudes.

Mención aparte merecen las audiencias públicas y mesas de trabajo dentro de las comisiones dictaminadoras, las cuales abrieron espacios para la participación de ciudadanos, activistas, académicos y especialistas. En total la Asamblea y sus comisiones atendieron de manera directa a diez mil personas peticionarias, 47 organizaciones no gubernamentales y 93 manifestaciones públicas.⁴⁶³ Adicionalmente, las sesiones podían seguirse en tiempo real por Internet, o bien por el Canal del Congreso y el canal de televisión pública local, Capital 21.

Pero si algún ejercicio participativo ha de destacarse durante esta etapa son las 940 asambleas que conformaron la consulta constituyente a pueblos y barrios originarios y a población indígena residente. Se trata de la primera consulta en el mundo que se apejó a las disposiciones establecidas en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y que, como se verá con mayor detenimiento en el quinto capítulo, recibió reconocimientos de organismos internacionales.

La organización civil Visión Legislativa en su evaluación de la instrumentación de buenas prácticas de Parlamento Abierto en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México aplaudió los logros hasta aquí reseñados, pero también cuestionó que no se

⁴⁶³ Alejandro Encinas Rodríguez (2017), “*Habemus Constitución*”, en *El Universal*, México, 7 de febrero. Consultado el 5 de abril de 2020 en: <https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/alejandro-encinas/nacion/2017/02/7/habemus-constitucion>

contó con plataformas digitales que facilitaran la interacción entre los representantes con sus representados: “no hubo ni un sitio web que respondiera a estándares de parlamento abierto ni hubo oficinas de enlace permanente de atención ciudadana, teléfonos para contactar y tampoco información de votaciones en comisiones en el sitio web”.⁴⁶⁴ Sin duda, aprovechar al máximo el potencial de las nuevas tecnologías para la deliberación constituyente es una solución de bajo costo y amplio alcance que futuros procesos constituyentes deberían considerar.

La participación *después* de la disolución de la Asamblea Constituyente

Una de las críticas al proceso constituyente de la Ciudad de México que provino no solo de la opinión pública, sino incluso del propio Morena, la fuerza más votada en la elección constituyente, es que no se convocó a un referéndum para que la ciudadanía ratificara el contenido del nuevo texto constitucional. Debido a ello, aseguraron, se desaprovechó la última oportunidad para legitimar el nuevo contrato social a través de un mecanismo masivo de participación ciudadana. Lo cierto es que en un contexto marcado por el elevado desinterés del ciudadano promedio y por una cobertura noticiosa negativa por parte de los principales medios de comunicación, posiblemente haber convocado a un referéndum hubiera traído resultados tan catastróficos como contraproducentes. En vez de arriesgarse a dejar a la ciudad en el punto en que inició el proceso, es decir, sin Constitución, los convocantes del proceso prefirieron asumir el costo político de no instrumentar este mecanismo popular de democracia directa.

Es importante añadir que, además del referéndum, en esta fase póstuma existen otras oportunidades de participación ciudadana. Un ejemplo de ello fue la creación del Observatorio Ciudadano en Defensa de la Constitución de la Ciudad de México, iniciativa convocada entre otras organizaciones por Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE Social, A. C. y conformada, entre otros, por diversos integrantes de la organización Por México Hoy. Y es que ni siquiera cuando una Constitución es aprobada

⁴⁶⁴ Visión Legislativa, *op. cit.*, p. 16

tiene sus días asegurados. Tan pronto como fue votada, la Carta Magna de la Ciudad de México recibió una andanada de impugnaciones principalmente provenientes del gobierno federal encabezado entonces por Enrique Peña Nieto. Ello a pesar de que los diputados que llegaron a su curul por designación presidencial no solo aprobaron la Constitución, sino festejaron el acontecimiento.

Sin duda alguna, las fuerzas beneficiadas por el viejo orden invariablemente estarán al acecho para neutralizar o revertir los cambios de un nuevo orden más incluyente y democrático. Esto es aún más patente cuando las élites tradicionales presienten que el nuevo orden pone en jaque sus privilegios. De ahí la importancia de que se formen colectivos ciudadanos que defiendan la permanencia de los cambios en el entramado jurídico.

No deja de ser llamativo que una porción significativa de los capitalinos comenzó a caer en cuenta de la importancia de los avances alcanzados durante el proceso constituyente al constatar las embestidas de la oficina de la Consejería Jurídica de Peña Nieto y de la ya extinta Procuraduría General de la República.⁴⁶⁵ No obstante, los intentos de restauración fueron detenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual consideró que las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales de mayor calado no eran procedentes. Por tanto, desde el 17 de septiembre de 2018 los capitalinos cuentan con una Constitución local. Cumplido este objetivo, la asignatura pendiente es que los nuevos derechos de participación trasciendan las páginas legales y comiencen a ser ejercidos de manera habitual por la ciudadanía.

4.3.2 Intereses institucionales

Como ya se abordó con anterioridad, el diseño institucional del proceso constituyente de la Ciudad de México se concibió con el fin de que los poderes ejecutivos federal y local no perdieran el control de su curso. Paradójicamente, salvo en casos

⁴⁶⁵ David Orozco (2017), “Las impugnaciones a la Constitución Política de la Ciudad de México”, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, Temas Estratégicos núm. 46, p. 1

excepcionales, ocurrió precisamente lo contrario. Con todo y los 40 escaños reservados a poderes constituidos, la creatura logró emanciparse de sus creadores y llevar a cabo su trabajo con elevada autonomía.

Por ello, merece destacarse el papel que la agencia jugó para deslindarse del curso que la estructura le tenía deparado. Para lograr este deslinde tuvieron que confluír dos factores de agencia. Por un lado, el jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Miguel Ángel Mancera, salvo en contadas excepciones, como durante el debate en torno a la captura de la plusvalía inmobiliaria, no se entrometió en la vida interna de la Asamblea y siguió el proceso desde una sana distancia. Pero, por otro lado, también debe reconocerse que buena parte de los 40 designados no trabajaron bajo consigna. Muchos de ellos tenían un prestigio público que cuidar y pintaron una raya con los poderes que los designaron para desempeñarse con libertad de conciencia.

La conjugación de estos dos factores permitió que contra todo pronóstico y contra las previsiones del diseño institucional, los poderes constituidos tuvieran baja incidencia en las decisiones de la Asamblea Constituyente. Tan es así, que inmediatamente después de haberse aprobado la Constitución interpusieron una serie de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en su afán de conseguir extemporáneamente en los juzgados lo que no lograron obtener desde una posición minoritaria en la Asamblea. Fracasaron en su intento tardío por desmoronar los avances que ya se habían conquistado, pues sus impugnaciones mayoritariamente fueron declaradas como improcedentes.

4.3.3 Grupos de interés y lobbies

A diferencia de la participación ciudadana, los grupos de interés no intentan incidir para obtener un beneficio para todas las personas. Por su parte, los lobbies buscan incidir en el proceso de toma de decisiones para obtener un beneficio particular, restringido a un número de personas o grupos, que excluye o incluso perjudica al interés público.

Por eso hay que tener claro que no todas las influencias que emanaron de la sociedad capitalina fueron positivas ni mucho menos todas se manifestaron en lid democrática. La Asamblea Constituyente también estuvo rodeada de un contexto que ejerció presiones indebidas –y en ocasiones violentas– que lesionaron las condiciones necesarias para la deliberación democrática.

Una influencia negativa del contexto que cercenó las posibilidades de deliberar con plena libertad y sin intimidaciones de por medio fueron las empresas inmobiliarias en el marco del debate de la captura de valor. La presión del *lobby* inmobiliario de la Ciudad de México será abordada con detenimiento en el Capítulo 5. Por lo pronto, basta con anticipar que la Asamblea Constituyente no se blindó adecuadamente ante estas influencias, pues en su reglamento interno no reguló el cabildeo político. Tampoco publicó lista de cabilderos, ni mucho menos estipuló que todos los asambleístas estuvieran obligados a excusarse de participar en debates legislativos en los que tuvieran un potencial conflicto de interés. De hecho, la Mesa Directiva no conoció formalmente manifestación alguna de conflicto de interés.⁴⁶⁶

Asimismo, las presiones a base de hostigamientos y violencia física en contra de los integrantes de esta Asamblea lamentablemente fueron recurrentes: jitomatazos, agresiones verbales y físicas, así como plantones fuera de las casas de algunos constituyentes lamentablemente estuvieron presentes. Debe aclararse que las numerosas presiones externas de esta naturaleza de ningún modo determinaron el curso legislativo. La Asamblea Constituyente resistió las embestidas y de manera preponderante salvaguardó su autonomía.

4.4 Evaluación global del proceso constituyente de la Ciudad de México a través del Modelo de factores que propician o inhiben la deliberación constituyente

⁴⁶⁶ En contrapartida, debe reconocerse que fue el primer congreso legislativo en la historia del país que hizo públicas las declaraciones de conflicto de interés de sus integrantes. *Visión Legislativa (2018), op. cit.*, p. 17

Factores que propician la deliberación constituyente es un modelo que sistematiza las condiciones ideales para que una Constitución se elabore a través de la deliberación democrática. El presente capítulo empleó dicho modelo para estudiar los procesos deliberativos de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México y evaluar el comportamiento empírico de sus dieciocho variables. En el siguiente cuadro se resume la evaluación de este caso en función de la ubicación de cada variable respecto al plano normativo. El signo (⊗) significa que en la práctica esa variable inhibió la deliberación y por tanto está alejada de los criterios normativos; se asigna (½) si el factor evaluado fue medianamente satisfactorio, y una paloma (✓) si dicho factor propició la deliberación constituyente y, por tanto, se aproxima a la esfera normativa.

Tabla 4.6 Cuadro resumen de los factores que propiciaron o inhibieron la deliberación en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México

1. Variables de Arreglos institucionales	Factores que propician la deliberación constituyente	Factores que inhiben la deliberación constituyente	✓, ½ o ⊗
1.1 <i>¿Quién convoca?</i>	La sociedad o élites democratizadoras	Élites políticas no democráticas Autoritarismos que buscan revestirse de legitimidad	✓
1.2 <i>Elaboración del borrador constitucional</i>	Una comisión de figuras representativas y expertos, o la misma Asamblea Alta incidencia social	Comisión designada por el Ejecutivo o la misma Asamblea, con participación ciudadana baja, nula o de mera fachada	½
1.3 <i>Órgano constituyente</i>	Es un órgano conformado con el único propósito de aprobar el texto constitucional	Una misma legislatura ejerce funciones ordinarias y extraordinarias, es decir, funge simultáneamente como Poder Constituido y como Poder Constituyente	✓

		Una comisión designada por el Ejecutivo elabora unilateralmente la Constitución	
1.4 Tamaño de la asamblea	Pequeña-mediana Los constituyentes son identificables	Grande Los constituyentes se diluyen en una muchedumbre	✓
1.5 Plazos	Con fecha de conclusión inamovible prevista desde el comienzo	Sin plazos restrictivos	✓
1.6 Reglas electorales	Proporcional	Mayoritario	⊗
1.7 Reglas de mayoría	Mayoría calificada del total de integrantes de la Asamblea	Mayoría simple	✓
1.8 Reglamento interno	Incentivos para la discusión (máxima apertura de espacios) El reglamento interno se aprueba con amplio consenso Parlamento abierto: audiencias y consultas públicas, participación ciudadana en debates extraparlamentarios Elevado acceso a información plural y confiable	Sin candados o preventivos para la imposición y/o negociación El reglamento se aprueba sin consensos El reglamento no prevé candados para la toma de decisiones oligárquica. Proceso poco transparente y excluyente Bajo acceso ciudadano y poca información	✓
1.8 (continuación) Reglamento interno Publicidad/secrecía de los debates	Debates abiertos para justificar cada decisión en arreglo al bien público	Debates abiertos dominados por un pequeño grupo de oradores carismáticos	✓

	<p>El <i>qué</i> se dice prevalece sobre el <i>cómo</i></p> <p>Secrecía en algunos momentos para poder rectificar ante los argumentos de los demás (siempre y cuando se validen los acuerdos públicamente)</p>	<p>El <i>cómo</i> se dice prevalece sobre el <i>qué</i>.</p> <p>Secrecía para intercambiar favores</p>	
1.9 Referéndum	<p>La Constitución se somete a un referéndum para su ratificación</p> <p>Proceso cuidadosamente diseñado e implementado</p>	<p>La Constitución no se somete a referéndum o este se manipula a conveniencia de las élites estatales</p>	⊗
1.10 Reglas del velo de la ignorancia	<p>La nueva Constitución entra en vigor en un plazo razonable, de modo que quienes la aprobaron no resulten inmediatamente beneficiados</p> <p>Los constituyentes son inelegibles para ocupar cargos en la institucionalidad que crearon</p>	<p>Entra en vigor tan pronto como se publique</p> <p>No se establecen criterios de inelegibilidad</p>	⊗
2. Variables de Integración de la Asamblea Constituyente	Factores que propician la deliberación constituyente	Factores que inhiben la deliberación constituyente	✓, ½ o ⊗
2.1 Perfiles integrantes	<p>Perfiles ideológicos con capacidad argumentativa, figuras externas representativas (feministas, intelectuales, etc.)</p> <p>Perfiles que consideran méritos de los argumentos y están dispuestos a cambiar de opinión a partir del debate</p>	<p>Cuadros de partido leales (operadores territoriales). Poca disposición a modificar preferencias</p> <p>Proclives a obedecer la línea de su coordinador con independencia de las argumentaciones de sus contrapartes.</p>	✓

2.1 Perfiles (continuación) Equidad de género	Sí (opciones afirmativas para garantizarlo)	No	✓
2.2 Equilibrios políticos dentro de la Asamblea	Ninguna fuerza por sí sola tiene poder de veto (más de 33%) Multipartidismo. Para aprobar un artículo se requiere de la concurrencia de varias fuerzas políticas La mayoría respeta y garantiza voz a la minoría.	Presencia de una fuerza política con poder de veto Partido dominante. Asambleas con mayorías y minorías predeterminadas La mayoría excluye a la minoría de los espacios de decisión	✓
2.3 Volatilidad de las coaliciones	La conformación de mayorías y minorías varía en función de la materia que se trate. Alta volatilidad Disciplina partidista flexible	Coaliciones estables. Amplia influencia del líder parlamentario Baja volatilidad Disciplina partidista rígida	✓
3. Variables del Contexto	Factores que propician la deliberación constituyente	Factores que inhiben la deliberación constituyente	✓, ½ 0 ⊗
3.1 Participación de la sociedad	La sociedad tiene amplias posibilidades de participar e incidir antes, durante y después de la elaboración de la Constitución Amplia presencia de grupos de representación informal que canalizan la deliberación popular	La participación que las instituciones ofrecen a la sociedad es de fachada, para legitimar un proceso elitista o autoritario Ausencia de colectivos representativos que conviertan demandas en insumos concretos	✓

	a los espacios de toma de decisiones		
3.2 Intereses institucionales	<p>La Asamblea logra emanciparse de sus creadores</p> <p>El Poder Ejecutivo mantiene una distancia respetuosa</p> <p>Los partidos políticos están dispuestos a sacrificar beneficios a corto plazo en aras de un acuerdo justo y duradero</p>	<p>La Asamblea se supedita a las directrices de sus creadores</p> <p>El Poder Ejecutivo constantemente intenta tener injerencia</p> <p>Los partidos políticos anteponen sus intereses cortoplacistas</p>	✓
3.3 Grupos de interés y lobbies	<p>Se contrarresta su influencia con la participación directa de la ciudadanía. La Asamblea decide con autonomía</p> <p>Se regula el cabildeo y los posibles conflictos de interés</p>	Grupos de poder ajenos a la Asamblea influyen ampliamente en el resultado final, resguardando sus intereses	½

Es importante aclarar que cada variable influye muy distinto tanto en modo como en grado. El peso atribuible a cada una de éstas puede variar en función del caso estudiado. Por lo tanto, sería desatinado estandarizar *a priori* su valor. Por ejemplo, en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México la flexibilización de la disciplina partidista y la ausencia de una coalición que por sí sola tuviera asegurada la mayoría calificada fueron variables con elevado poder explicativo, mientras que en otros casos puede ocurrir que esas mismas variables no sean tan relevantes y que, en cambio, aspectos de la dimensión participativa, como las asambleas vecinales para producir insumos para el borrador constitucional o el referéndum ratificatorio, sean los factores que propicien en mayor grado la deliberación democrática. Por tanto, es aconsejable un

análisis cualitativo que pondere el peso de cada una de las variables en función de las especificidades del caso en cuestión.

En arreglo a este planteamiento, algunos aspectos destacables de la dimensión legal-institucional del proceso constituyente de la capital mexicana son que aunque el borrador constitucional fue redactado por un grupo compacto, a la par varios de sus integrantes promovieron ejercicios como audiencias con ciudadanos, foros con expertos y otras modalidades de participación que aportaron insumos al documento. Este proceso también acertó en crear un órgano extraordinario cuya única tarea fue discutir y aprobar el texto constitucional, en vez de delegarlo a una Legislatura ordinaria en funciones. Gracias a ello, se inhibieron efectos distractores y se propició una reflexión a profundidad, pues los debates fundacionales no se entremezclaron con los debates legislativos coyunturales. La adopción del principio de elección proporcional fue otra decisión favorable a la deliberación constituyente, pero efectos positivos como la inclusión y la representatividad fueron mermados por otro arreglo institucional: pese a que la elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México fue la primera en la historia de la democracia en México en celebrarse exclusivamente bajo el principio de representación proporcional, la reserva de un 40% de escaños para libre designación por parte de poderes constituidos distorsionó severamente la voluntad popular que se expresó en las urnas.

Por otra parte, la adopción de la regla de mayoría calificada para aprobar primero cada uno de los artículos constitucionales y al final el documento en su conjunto, propició la deliberación, dado que no había coalición que por sí sola pudiera imponerse y por tanto generó los incentivos necesarios para que las fuerzas dialogaran y acordaran con sus contrapartes y así alcanzaran las dos terceras partes de los votos parlamentarios requeridos. En contraparte, el proceso constituyente le queda a deber a la deliberación democrática en lo que respecta a la celebración de un referéndum ratificatorio que pudo ampliar el espectro de la deliberación, involucrando no solo a sectores de la sociedad especializados y altamente participativos, sino a la ciudadanía en su conjunto.

Uno de los principales hallazgos del estudio de caso es que los factores que más incidieron a favor de la deliberación fueron los equilibrios de fuerzas al interior de la

asamblea y los perfiles que la integraron. En efecto, la ausencia de una coalición que tuviera asegurada la mayoría calificada, así como de una bancada que por sí sola detentara el poder de vetar las iniciativas de sus contrapartes, obligó a acercamientos y compromisos entre las partes. A su vez, perfiles no convencionales de la política tradicional que no suelen ocupar un elevado porcentaje de escaños en congresos ordinarios, en este caso tuvieron una inusitada presencia. Los partidos mayoritarios postularon como candidatos externos a académicos, defensores en derechos humanos, artistas, activistas y feministas. Estos perfiles con mayor independencia respecto a los líderes de bancada contribuyeron a relajar la disciplina partidista, lo cual permitió un mayor intercambio de ideas entre constituyentes y la formación de múltiples coaliciones transversales.

Esta dinámica interna se vio enriquecida con la tercera dimensión del modelo: la deliberación de la Asamblea con la sociedad. Si bien no fue un proceso que despertara el interés del ciudadano promedio, lo cierto es que abrió múltiples cauces de participación que fueron más que aprovechados por diversas organizaciones sociales profesionalizadas en la incidencia pública. De este modo, los debates constituyentes fueron enriquecidos por agendas y reivindicaciones de todo tipo: ambientalistas, derechos humanos, derechos de los animales, feministas, trabajadores del sector informal y muchos otros fueron escuchados por los representantes populares y muchas de sus causas fueron incorporadas al texto constitucional.

Dicho esto, es fundamental recordar que la naturaleza de la relación causal de las variables que conforman el modelo analítico es probabilista, mas no determinista. El verbo propiciar quiere decir favorecer que algo acontezca o se realice; el verbo inhibir significa estorbar, tratar de impedir su realización, mas no eliminar por completo la posibilidad de que algo pueda realizarse. Por tanto, los alcances del modelo no son de carácter predictivo. Tendrá que conformarse con poder afirmar que si se cumplen ciertas condiciones habrá una mayor probabilidad a que tenga lugar la deliberación constituyente.

Debido a estas limitantes, se responde tan solo parcialmente si la deliberación fue un factor determinante para la consecución de los objetivos de la Asamblea Constituyente

de la Ciudad de México. Para completar la respuesta debemos observar la deliberación en la práctica. El siguiente y último capítulo de esta investigación está dedicado a analizar cuatro debates constituyentes con el fin de responder por otra vía si la deliberación fue un factor determinante para el resultado de este proceso y, en su caso, de qué manera contribuyó a construir consensos transversales dentro de una asamblea marcadamente dividida.

Capítulo 5

Consensos y clivajes en la deliberación de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México

“Las leyes, cuando tienen voluntad de permanencia, no pueden ser otra cosa que conversaciones”⁴⁶⁷

5.1 Introducción a los debates constituyentes de la Ciudad de México

En la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México se confrontaron y explicitaron con inusitada transparencia dos modelos de ciudad que ya venían coexistiendo conflictivamente. De un lado, siguiendo la definición de Alicia Ziccardi, se encuentra el modelo neoliberal, el cual promueve la asociación entre las élites gubernamentales y los representantes empresariales, particularmente los desarrolladores inmobiliarios, de la industria de la construcción y del capital financiero, a fin de garantizar la obtención de sobreganancias y la apropiación privada de los excedentes resultantes de los procesos de gestión urbana.

En contraparte, el modelo colaborativo se sustenta en el derecho a la ciudad, el cual aspira a que todas las personas, con independencia de su estrato social, tengan garantizado el acceso a bienes y servicios urbanos, ambientales y culturales de calidad. Esta concepción de ciudad es impulsada por sectores progresistas de la política, la administración pública y la academia, en colaboración con organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales.

Es preciso advertir que las fronteras de estos modelos son difusas, y en la realidad aparecen entremezclados. Tan es así, que en una misma bancada constituyente algunos escaños fueron ocupados por diputados provenientes del movimiento urbano popular o de asociaciones vecinales con auténtica representatividad, y otros por representantes

⁴⁶⁷ Juan Carlos Monedero (2011), *El gobierno de las palabras. Política para tiempos de confusión*, Ciudad de México, México, FCE, 2da ed., p. 16.

de empresas inmobiliarias. Más aún, los sucesivos gobiernos emanados de una base social de izquierda en la Ciudad de México ya venían conjugando estas formas contradictorias de gobernanza. En algunas administraciones la balanza favorecía al modelo colaborativo, mientras que en otras al modelo asociativo. Lo cierto es que al tiempo que la capital del país destacaba por implementar una significativa política social redistributiva a favor de los sectores populares y esquemas de planeación participativa, sus élites gubernamentales también se articulaban con cierto pragmatismo con los intereses del sector de la construcción, para impulsar la realización de obras públicas y megaproyectos urbanos.⁴⁶⁸

Renunciar a una visión tajante sobre las fronteras de estos modelos de gobernanza y admitir ciertos grados de contradicción interna, ayuda a entender, como se analizará a lo largo de este capítulo, la volatilidad de las coaliciones en los debates constituyentes y a responder por qué las votaciones no necesariamente fueron uniformes al interior de cada bancada. Por otra parte, también da pistas para comprender por qué durante la administración de Miguel Ángel Mancera, caracterizada por hacer residuales los esquemas colaborativos y privilegiar los intereses del sector inmobiliario, pudo aprobarse una Constitución progresista y estructurada a partir del derecho a la ciudad.

Los debates parlamentarios que se libraron en el marco del proceso constituyente de la Ciudad de México representan una oportunidad inmejorable para analizar los clivajes que atraviesan a la sociedad de la capital de México y que estructuran su campo de conflictividad política.

Lo anterior cobra mayor sentido si se toma en cuenta que los procesos constituyentes son momentos (re) fundacionales en los cuales se establecen no solo los principios y valores básicos de una comunidad política, sino las reglas que regularán para la posteridad el juego entre los competidores. Lo que en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México estuvo a discusión fueron los derechos de los ciudadanos de la capital

⁴⁶⁸ Alicia Ziccardi (2018), "*Ciudad de México. Dos modelos de ciudad y una conflictiva gobernanza local*", en *Revista latinoamericana de investigación crítica*, año V, núm. 8, primer semestre, CLACSO, Buenos Aires, pp. 18-33

del país y las atribuciones y obligaciones de las instituciones locales para garantizarlos. Por lo tanto, lo que ahí se discutió no fueron cuestiones pueriles o coyunturales que los grupos políticos involucrados pudieron resolver meramente en arreglo a intereses cortoplacistas.

La idea central que envuelve las siguientes líneas es que en el proceso constituyente de la Ciudad de México hubo ideologías y/o proyectos confrontados. Partiendo de disensos significativos y sin mayorías claras, los diputados constituyentes deliberaron para alcanzar acuerdos: cedieron en algunos asuntos, pero defendieron otros; cooperaron, pero también vetaron. Lo interesante es que, a diferencia de los intereses cortoplacistas y los cálculos egoístas que caracterizan a los congresos ordinarios, en la Asamblea Constituyente los argumentos y las ideas jugaron un papel central, sin que esto quiera decir que lo primero estuviera del todo ausente. Este rasgo no ha sido del todo valorado por los politólogos y merece ser tratado a profundidad.

Un problema para abordar los debates en los procesos constituyentes es que suelen librarse de manera desordenada, con contingencias coyunturales y sin que necesariamente sus actores se reconozcan abiertamente como exponentes de una tradición o una ideología. El caso de la Ciudad de México no fue la excepción. La siguiente sección se propone esquematizar lo que en la realidad se desplegó de manera caótica y desordenada y, con ello, busca contribuir a esclarecer cómo se procesaron las decisiones al interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Para ello, se analizan cuatro de los debates más relevantes que se libraron: 1) Plusvalía (captura del valor inmobiliario); 2) Derechos de los pueblos indígenas, originarios y residentes; 3) Interrupción legal del embarazo y matrimonios entre personas del mismo sexo; y 4) Factibilidad presupuestal de los derechos constitucionales vs progresividad y máximo uso de recursos disponibles para garantizarlos. En el fondo, de lo que se trata es de sistematizar las posiciones confrontadas en estas materias y evaluar si efectivamente la deliberación democrática fue la mecánica preponderante que posibilitó la conformación de mayorías .

5.2 Cuatro debates centrales de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México

A pesar de su alta fragmentación, la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México fue capaz de construir consensos transversales para cumplir con su encargo, pero en otros casos los clivajes que la atravesaban fueron insuperables. El objetivo de este apartado es presentar cuatro de sus debates centrales para identificar los factores que propician la deliberación y la construcción de consensos, tales como la participación ciudadana, la cesión recíproca, la flexibilización de la disciplina partidista, y la conciliación de extremos, e igualmente los factores que la inhiben, como el veto de grupos económicos y la manipulación informativa.

- 1) *Plusvalía (captura del valor inmobiliario).*- El borrador constitucional planteaba capturar el incremento del valor inmobiliario directamente causado por la inversión pública para reinvertirlo en el espacio público, mientras que en la Asamblea Constituyente emergió una oposición en defensa al derecho a la propiedad y al pleno usufructo privado del incremento de su valor.
- 2) *Derechos de los pueblos indígenas, originarios y residentes.*- La izquierda postulaba que, por discriminaciones históricas, el Estado debía reconocer derechos especiales a los pueblos originarios para ir cerrando las brechas de desigualdad. Tenía que persuadir a una derecha que, mayoritaria en el plano federal, durante décadas se había negado a avanzar significativamente en el reconocimiento de los derechos asociados a la libre determinación.
- 3) *Interrupción legal del embarazo y matrimonios entre personas del mismo sexo.*- La izquierda sostenía la plena libertad de las personas para decidir sobre su propio cuerpo o para elegir a su pareja, negando al Estado entrometerse en decisiones de carácter personal. En contraste, sectores de la derecha argumentaban que dichas elecciones individuales no pueden vulnerar modelos de familia y creencias tradicionales.

- 4) *Factibilidad presupuestal de los derechos constitucionales vs progresividad y máximo uso de recursos disponibles para garantizarlos.*- La izquierda partía de un enfoque garantista, es decir, del pleno reconocimiento de nuevos derechos sin necesariamente concatenarlos a un presupuesto que los hiciera ejecutables, mientras que la derecha defendía un enfoque técnico-financiero y le parecía demagógico reconocer nuevos derechos sin sostenibilidad presupuestal.

Metodológicamente, la investigación para elaborar este capítulo procedió de la siguiente manera: se documentaron los posicionamientos iniciales y previos a la votación final de los grupos parlamentarios representados en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, con base en el diario de los debates y las versiones estenográficas de las intervenciones de sus diputados constituyentes tanto en Pleno como en comisiones. Adicionalmente, se realizaron entrevistas semiestructuradas y a profundidad a personajes clave desde el proceso de redacción del borrador constitucional hasta la aprobación de la Constitución: Alejandro Encinas Rodríguez, presidente de la Mesa Directiva; Clara Jusidman, integrante del grupo redactor del borrador constitucional y diputada constituyente designada por el jefe de Gobierno; y, Enrique Provencio, presidente de la Comisión de Desarrollo Sostenible y Planeación Democrática. Se revisaron también diversas iniciativas de ley, votos particulares y reservas presentadas, así como artículos de opinión, declaraciones y entrevistas de asambleístas para medios de comunicación que contribuyen a reconstruir el ambiente político que prevaleció en la Casona de Xicoténcatl y alrededores durante esos meses de intenso trabajo legislativo.

Cada uno de los cuatro debates cuenta con hasta seis componentes que permiten categorizar y contextualizar el campo de conflictividad y de concertación entre los legisladores, desde la instalación de la Asamblea Constituyente el 15 de septiembre de 2016, hasta la declaratoria de conclusión de trabajos el 31 de enero de 2017. Dichos componentes son:

- 1) *Contexto del debate y motivo de la polémica:* A partir de literatura especializada, artículos y opiniones de especialistas en la materia, propuestas ciudadanas y preocupaciones de la sociedad civil planteadas en las audiencias públicas con comisiones, se identifican los puntos más álgidos que fueron motivo de polémica durante el proceso legislativo.
- 2) *Proyecto constitucional:* Se identifican para cada uno de los cuatro debates, las secciones y artículos correspondientes del borrador de la Constitución Política de la Ciudad de México presentado a la Asamblea por el Ejecutivo local. Este documento representa el insumo esencial, pues originó y, de manera preponderante, delimitó los temas de la deliberación constituyente.
- 3) *Posicionamientos iniciales de los grupos parlamentarios:* Con base en las fuentes señaladas previamente se establece si los grupos parlamentarios iniciaron con una postura a favor, en contra o dividida el debate legislativo sobre los cuatro temas en cuestión. Se citan textualmente palabras pronunciadas por diputados constituyentes que destacaron en alguno de los debates seleccionados.
- 4) *Posicionamientos previos a la votación final de los grupos parlamentarios:* Con base en las fuentes señaladas previamente se establece si el posicionamiento final de los grupos parlamentarios sobre los cuatro temas en cuestión fue positivo, negativo o dividido. Se citan textualmente palabras pronunciadas por diputados constituyentes que destacaron en alguno de los debates seleccionados.
- 5) *Resultados de la votación:* A partir del concentrado de votaciones en lo general y en lo particular de los artículos sometidos a votación del Pleno se ofrecen gráficas que sintetizan la distribución del voto a favor, en contra o abstención por grupo parlamentario.

- 6) *Redacción de lo aprobado en la Constitución*: Se ofrece, cuando la relevancia de las enmiendas lo amerita, un comparativo entre el borrador constitucional y el texto aprobado y vigente en la Constitución Política de la Ciudad de México.

Con base en tales consideraciones, a continuación se exploran cuatro debates cruciales que se libraron en el seno de la Asamblea Constituyente. Este es el relato de cómo partiendo de disensos significativos y sin mayorías claras, los diputados constituyentes en algunos casos sostuvieron sus posiciones hasta sus últimas consecuencias, pero también deliberaron, cambiaron de parecer y generaron consensos transversales. Ese fue precisamente el factor singular que posibilitó alcanzar la mayoría calificada que se necesitaba para aprobar la primera Constitución Política de la Ciudad de México.

5.2.1 Primer debate. Plusvalía y captura de valor inmobiliario

La captura de valor inmobiliario parte de un principio de justicia espacial redistributiva: aquellos grandes desarrollos inmobiliarios que incrementan su valor como consecuencia directa de una acción gubernamental –cambio en el uso de suelo o desarrollo de infraestructura en las zonas de influencia del predio en el que se ubican, por ejemplo–, deben retribuir a la ciudad parte de ese valor agregado. Esta contribución se justifica, ya que los incrementos del valor del suelo no se derivan de acciones o esfuerzos del propietario, sino del mejoramiento del entorno urbano financiado con dinero público. De tal modo, la captura de valor puede ser concebida ya sea como una contribución por una sola ocasión a una obra pública en concreto –compensación por mejoras– o bien, como un instrumento fiscal que, por su carácter progresivo, debe canalizar sus ingresos a la mejora de espacios públicos y equipamiento urbano en zonas en las que habitan sectores de menores ingresos.⁴⁶⁹

⁴⁶⁹ Salvador Medina y Mónica Tapia (5 de diciembre de 2016), “La captura de plusvalías y los contratos multianuales en la Constitución de la Ciudad de México”, *Nexos, La Brújula, El blog de la Metrópoli*. Consultado el 15 de enero de 2020 en: <http://bit.ly/2tQWosA>

A nivel internacional, medidas de esta índole –que aumentan la capacidad de recaudación de los gobiernos subnacionales y por tanto de desarrollar más y mejor obra pública– son una práctica estandarizada. Por ejemplo, los grandes desarrolladores inmobiliarios en un sinnúmero de ciudades alrededor del mundo están obligados a financiar obras públicas para mitigar el impacto territorial y ambiental de su proyecto.

México no es ajeno a esta tendencia. Las leyes de desarrollo urbano de cuando menos nueve entidades federativas (Aguascalientes, Colima, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí y Tamaulipas) bajo distintos nombres y modalidades contemplan instrumentos específicos de captura de valor y de contribución de mejoras.⁴⁷⁰ De hecho, el 28 de noviembre de 2016, de manera paralela a los trabajos de la Asamblea Constituyente de la capital del país, a nivel federal entró en vigor la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, en la cual está contemplada “la recuperación de las inversiones públicas y del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación y el crecimiento urbano”.⁴⁷¹

Incluso entre el 17 y el 20 de octubre de 2016, mientras tenían lugar los trabajos de la Asamblea Constituyente capitalina, la Organización de Naciones Unidas celebró en Quito, Ecuador, la Conferencia Hábitat III sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible. México no solo participó en la Conferencia, sino que suscribió su Declaratoria, motivo por el cual asumió el compromiso de promover las mejores prácticas para capturar y compartir el incremento del valor de la tierra generado como resultado de los procesos de desarrollo urbano, los proyectos de infraestructura y las inversiones públicas:

⁴⁷⁰ Quetzalli Ramos y Felipe Paz (2015), “Instrumentos para el desarrollo orientado al transporte”, *Institute for Transportation and Development Policy*.

⁴⁷¹ Cámara de Diputados (2016), “Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano” (Título Segundo “De la concurrencia entre órdenes de gobierno, coordinación y concertación”, capítulo tercero “Atribuciones de las entidades federativas”, Artículo 10, numeral XII). Consultado el 15 de enero de 2020 en: <http://bit.ly/2N4P3wv>

Recuadro 5.1: Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos (aprobada por la Asamblea General de la ONU el 23 de diciembre de 2016). Numeral 137 de la Nueva Agenda Urbana.

Promoveremos las mejores prácticas para captar y compartir el aumento del valor de la tierra y los bienes resultante de los procesos de desarrollo urbano, los proyectos de infraestructura y las inversiones públicas. Quizá podrían ponerse en práctica medidas como políticas fiscales relativas a los beneficios, según proceda, a fin de impedir que estos reviertan exclusivamente en el sector privado y que se especule con tierras y bienes raíces. Reforzaremos el vínculo entre los sistemas fiscales y la planificación urbana, así como los instrumentos de gestión urbana, incluida la regulación del mercado de tierras. Trabajaremos para garantizar que los esfuerzos por generar finanzas basadas en la tierra no resulten en un uso y consumo insostenibles de la tierra.⁴⁷²

Tomando en cuenta todos estos antecedentes, no resultaba extraño que el instrumento estuviera incluido en el borrador constitucional que el Ejecutivo local envió a la Asamblea Constituyente para su discusión. En su Artículo 21 referente al Ordenamiento Territorial, inciso C, numeral 7, se estipulaba que “Los incrementos en el valor del suelo derivados del proceso de urbanización, se considerarán parte de la riqueza pública de la ciudad. La ley regulará su aprovechamiento para restaurar los ecosistemas y las zonas degradadas de la ciudad”. De igual modo, su numeral 9 confería la administración de los derechos de edificación al gobierno de la ciudad, con el objeto de distribuir equitativamente las cargas y beneficios que imponga el ordenamiento territorial, incluyendo la recuperación de plusvalías generadas, las cuales habrían de ser aplicadas en beneficio de los sectores de bajos ingresos.⁴⁷³

Pese a su validación nacional e internacional, cuando la propuesta de la captura de valor tocó las puertas de la Asamblea Constituyente provocó el rechazo de un grupo de poder

⁴⁷² ONU (25 de enero de 2017) “Resolución aprobada por la Asamblea General el 23 de diciembre de 2016”, *Septuagésimo primer período de sesiones Tema 20 del programa*, consultado el 15 de enero de 2020 en: <http://bit.ly/2N4U2xd>

⁴⁷³ Gobierno del Distrito Federal (2016), “Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México”. consultado el 15 de enero de 2020 en: <http://bit.ly/2pNqzPp>

con intereses económicos arraigados en la capital del país y con una elevada capacidad para incidir en sus políticas y legislaciones urbanas: los desarrolladores inmobiliarios. Los líderes del sector manifestaron su oposición a que esta figura que los regularía y obligaría a compensar a la ciudad el impacto de sus proyectos, se elevara a rango constitucional.

Este debate constituyente fue seleccionado para ejemplificar el poder de veto como una condición que inhibe la deliberación constituyente. Fuerzas externas a la Asamblea Constituyente ejercieron tal influencia a lo largo del proceso de dictaminación, que terminaron por capturarlo y redirigirlo.

Lo anterior, a causa de la intensiva campaña que el sector inmobiliario puso en marcha. Isaac Memún, presidente de la Cámara Nacional de la Industria y la Vivienda (Canadevi) llegó a declarar que la medida atentaba en contra de la propiedad privada,⁴⁷⁴ planteamiento que fue secundado por una andanada mediática inusitada. Columnas de opinión y espacios noticiosos coincidieron en advertir que, de aprobarse la medida, el gobierno estaría facultado a confiscar la riqueza y el patrimonio de los habitantes de la Ciudad de México. En un artículo publicado en el periódico *Reforma* titulado “*Sin propiedad*”, Sergio Sarmiento⁴⁷⁵ se escandalizaba de la “estalinista izquierda mexicana” por su propuesta de abolir el derecho fundamental de la propiedad privada y eliminar las libertades individuales. De igual modo, Francisco Martín Moreno denunció que una parte de los diputados constituyentes se aprestaban a asestar una alevosa puñalada por la espalda a los capitalinos, pues los constituyentes “extraídos del paleolítico tardío aprovechaban la distracción política para pretender confiscar, es decir, expropiar la plusvalía inmobiliaria según lo consigna el Artículo 21 del proyecto constitucional”. Este columnista de *El Universal* remató comparando al gobierno del Distrito Federal con Cuba, Alemania Oriental, Corea del Norte y la Unión Soviética, países donde se

⁴⁷⁴ Revista Obras (5 de diciembre de 2016), “La plusvalía será propiedad de la CDMX, proponen constituyentes”. Consultado el 10 de octubre de 2019 en: <http://bit.ly/2MNkgET>

⁴⁷⁵ Sergio Sarmiento (7 de diciembre de 2016), “Sin propiedad”, *Diario Reforma*. Consultado el 15 de enero de 2020 en: <http://bit.ly/35AwYNi>

impuso la desaparición de la propiedad privada y el patrimonio familiar. Por los mismos días Georgina Morett de *El Financiero* bautizó al borrador del grupo redactor como la Constitución Maoísta.⁴⁷⁶

Súbitamente un puñado de empresas inmobiliarias –a las cuales estaba destinada la regulación– logró traspasar sus preocupaciones a un sector mayoritario de la población que, lejos de haberse visto afectado, hubiera salido beneficiado. Una carta dirigida al jefe de Gobierno de la Ciudad de México en la plataforma de peticiones en línea *Change.org* alcanzó más de 80,000 firmas en rechazo a la captura del valor inmobiliario:

no importa cuánto nos esforcemos por comprar un bien inmueble, todo el margen de valor que aumente con los años, comúnmente conocido como plusvalía, será propiedad y parte de la riqueza del Gobierno de la Ciudad de México, y según esto, serán usados para restaurar los ecosistemas de la Ciudad, es decir, ADIOS A LA PROPIEDAD PRIVADA (*sic*).⁴⁷⁷

La deliberación de la Asamblea Constituyente no fue inmune al contexto que la rodeaba. Por el contrario, rápidamente fue contagiada por el tono ríspido que prevalecía en la opinión pública. Esto trajo como consecuencia que tal debate constituyente no se librara a partir de evidencia, datos y experiencias comparadas, sino con información tergiversada, estigmas y descalificativos más cercanos a la mercadotecnia política que a la argumentación parlamentaria. El coordinador del Grupo Constitucionalista, Porfirio Muñoz Ledo, lamentó que el debate informado fuera reemplazado por la defensa irracional de los privilegios. “Abundan los cazadores de frases sueltas que escinden los conceptos de su fundamentación jurídica. Pareciera una campaña de desinformación mediante el método probado de la mentira reiterada.”⁴⁷⁸

⁴⁷⁶ Francisco Martín Moreno (24 de noviembre de 2016), “¿Propiedad privada en el DF? ¡Confiscarán la plusvalía!”, *El Universal*. Consultado el 15 de enero de 2020 en: <http://bit.ly/36wrdRW>, y Georgina Morett, (18 de noviembre de 2016), “Constitución maoísta”, *El Financiero*, Consultado el 15 de enero de 2020 en: <https://bit.ly/38dCFmb>

⁴⁷⁷ Luis Ruiz (2016), “Adiós a la propiedad privada en la CDMX #MadruguetConLasContribucionesDeMejora”, *Change.org*. Consultado el 10 de octubre de 2019 en: <http://bit.ly/32NwvXu>

⁴⁷⁸ Porfirio Muñoz Ledo (2016) Intervención en el Pleno durante la sesión del 12 de octubre de 2016, Consultado el 15 de enero de 2020 en: <http://bit.ly/39M68FO>

Si al inicio el tema no era prioritario y la mayoría de los congresistas no tenían una valoración formada, o incluso mostraban cierta simpatía, luego de que las inmobiliarias encendieran los focos de alerta, se volvió el tema central durante las semanas subsiguientes. Un inmejorable botón de muestra es cotejar las posturas de asambleístas panistas previas y posteriores a que el sector inmobiliario comenzara a cabildear y a incidir en la opinión pública. El 12 de octubre de 2016, en el marco de la primera sesión en forma del Pleno, los coordinadores subieron a tribuna a rendir el posicionamiento inicial a nombre de su grupo parlamentario. En su turno, Santiago Creel del PAN criticó diversos pasajes del borrador constitucional, pues carecían de técnica jurídica y se asemejaban más a un programa político que a un texto normativo. Pero entre los pocos pasajes que rescata y califica de innovador es el referente a la plusvalía urbana: “Sin embargo, no pasamos por alto que se reafirme la dignidad humana como fundamento de los derechos. Tampoco en cuestiones de carácter específico, tales como **el concepto de plusvalía urbana, sin duda una innovación** o el establecimiento de la banca local de desarrollo (...).”⁴⁷⁹

Para sus futuros detractores, en un inicio el problema de la captura de valor era, si acaso, una cuestión de falta de pulcritud en la redacción y de técnica legislativa. Es decir, no estaban en contra de la medida en sí, pero consideraban que la redacción podía ser más precisa. Las observaciones del panista Ernesto Cordero se centraban en ello:

tenemos que ser explícitos en todo esto y no dejarlo a interpretación, porque pareciera que sí fuimos muy explícitos en la redacción en todo lo que tiene que ver con el interés colectivo y fuimos muy parcos y omisos en la parte de la propiedad privada y eso lo dejamos al leer la Constitución y ahí quedará. Entonces yo creo que sí tendríamos que nivelar la redacción y ser muy explícitos en los términos del derecho a la propiedad privada.⁴⁸⁰

⁴⁷⁹ Santiago Creel (2016), Intervención en el Pleno durante la sesión del 12 de octubre de 2016. Consultado el 15 de enero de 2020 en: <http://bit.ly/39M68F0>

⁴⁸⁰ Ernesto Cordero (2016), Intervención en la sesión de trabajo del 7 de noviembre de 2016 de la Comisión de Desarrollo Sostenible y Planeación Democrática. Consultado el 10 de octubre de 2019 en: <http://bit.ly/2JfGfSg>

En suma, el problema era más de forma que de fondo. Luego de que el tema cobrara relevancia en la opinión pública, los señalamientos se volvieron más de fondo que de forma. El PAN radicalizó su postura y calificó la redacción de la propuesta como confiscatoria, puesto que atentaba contra la propiedad privada y la posibilidad de construir un patrimonio. Para inicios de diciembre de 2016, Santiago Creel invirtió el sentido de su posicionamiento inicial:

Aprobar lo planteado en la propuesta original del proyecto de Constitución de la Ciudad de México será altamente lesivo para la población, pues atenta contra la propiedad privada (...) Si se permite que el Estado, en este caso la Ciudad de México, se adueñe de lo accesorio, es decir de los incrementos al valor del suelo, sería tanto como permitir una intervención del gobierno en el derecho a la propiedad privada.⁴⁸¹

Distintos constituyentes y miembros del staff parlamentario consultados coinciden en que fue el senador panista Roberto Gil Zuarth quien jugó un papel clave para enterrar la iniciativa de las plusvalías. Contrasta su participación intensiva en las discusiones sobre este tema con su elevada tasa de ausentismo a lo largo de los cuatro meses y medio de existencia de la Asamblea, un problema que ciertamente fue recurrente sobretodo entre quienes ejercían dos cargos legislativos simultáneamente, en este caso, el de senador y el de asambleísta constituyente. En un debate televisivo que sostuvo con otros constituyentes, Gil aseveró: “lo que nos está diciendo la izquierda es que puede quitarle su casa a cualquier persona para construir departamentos para darle derecho a la vivienda a otras personas”. Calificó la captura de valor como “una expropiación, reflejo trasnochado de una visión profundamente estatista que le ha hecho mucho daño al país”.⁴⁸²

⁴⁸¹ El Universal (6 de diciembre de 2016), “PAN rechaza plusvalía como nuevo impuesto en la Ciudad”. Consultado el 10 de octubre de 2019 en: <http://bit.ly/2JsxlVr>

⁴⁸² Noticieros Televisa (9 de diciembre de 2016), “Intervención del diputado constituyente del PAN, Roberto Gil”, *Si me dicen no vengo*. Consultado el 15 de enero de 2020 en: <http://bit.ly/2FvL4EU>

El PRI se encontraba en una tesitura similar. Fernando Lerdo de Tejada, de la bancada del Ejecutivo Federal sentenció: “Nuestra fracción no va a aceptar aumentos o impuestos nuevos para los habitantes de la Ciudad de México. Por lo tanto, estamos por la eliminación completa y absoluta del párrafo que establece la contribución de plusvalías”,⁴⁸³ mientras que su correligionaria, Irma Cué, cuestionó que una medida de esta índole se introdujera en una Constitución y no en un Código Fiscal.⁴⁸⁴

Al igual que el PAN, Morena modificó tajantemente su postura inicial, solo que en sentido contrario. ¿Cómo explicar la paradoja de que una bancada que se adscribía en la izquierda rechazara en un inicio una propuesta de carácter eminentemente redistributivo? La paradoja es tan solo en apariencia, porque detrás de esta postura subyacen motivos de diversa índole. La primera razón, sin mayor fondo, es que era una propuesta abanderada por el PRD. Debe recordarse que ya para 2016, tras el Pacto por México y con miras en la sucesión presidencial de 2018, el encono entre estas fuerzas políticas era abierto e irremediable. Al margen de sus contenidos, la confrontación política entre antiguos aliados en buena medida explica el desprecio inicial que Morena profesó al proyecto de Constitución del gobernante perredista, Miguel Ángel Mancera. Si a la postre algo unió a sus bancadas para votar en conjunto, fue la amenaza encarnada por una derecha que quería aprovechar las fisuras en el bloque progresista de la Asamblea Constituyente.

La segunda razón es que las filas morenistas estaban integradas por perfiles sumamente diversos, cuyos puntos de vista y trayectorias eran opuestos. Esta bancada tenía cabida para Raúl Bautista, representante del movimiento urbano popular conocido por encarnar el personaje *Superbarrio*, pero también para Elvira Daniel, proveniente de una de las familias más influyentes en el medio inmobiliario de la

⁴⁸³ Fernando Lerdo de Tejada (2016), Intervención durante la sesión de trabajo del 8 de diciembre de 2016 de la Comisión de Desarrollo Sostenible y Planeación Democrática de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, consultado el 10 de octubre de 2019 en: <http://bit.ly/2Jo40b2>

⁴⁸⁴ Irma Cué (2016), Intervención en el Peno durante la sesión del 20 de diciembre de 2016. Consultado el 10 de octubre de 2019 en: <http://bit.ly/32TFCWM>

Ciudad de México. Su postulación por Morena fue mal vista por propios integrantes de ese instituto político, cuestionamiento que se intensificó en el marco de los debates sobre la plusvalía por el potencial conflicto de interés. Posiblemente para no dar lugar a acusaciones de esta naturaleza prefirió no jugar un papel protagónico en la tribuna parlamentaria durante las sesiones en que se abordó el tema. Sin embargo, en junio de 2017, ya con unos meses de distancia de la aprobación de la primera Constitución capitalina, publicó un artículo en el portal de Internet especializado en temas inmobiliarios *Real Estate Market & Lifestyle*, en el cual compartió sin tapujos su opinión. Ahí sostiene que la propuesta venía muy mal redactada, lo cual era a lo sumo arriesgado por tratarse de un tema elevadamente técnico y complejo. Procede a descalificar a los urbanistas teóricos que cabildaron a su favor por carecer de experiencia en la aplicación efectiva de reglas. Para Daniel, “de haber hecho lo que se proponía en el tema de las plusvalías, hubiéramos tenido un desastre urbano en la ciudad”.⁴⁸⁵

Una tercera y última razón del rechazo inicial de Morena a la plusvalía fue la incompreensión conceptual entre varios de sus diputados, pues la concebían como un nuevo impuesto que afectaría la economía y la vivienda popular.⁴⁸⁶ Nada más ajeno a la realidad, pues los sujetos regulados por la iniciativa eran los corporativos inmobiliarios. En el sector izquierdista, mayoritario dentro del grupo de Morena, las imprecisiones sobre las características de la captura de valor fueron esclareciéndose conforme la derecha escalaba una inusitada movilización para desecharla. Por el mismo motivo, el desdén inicial al borrador constitucional firmado (pero solo firmado) por su adversario Miguel Ángel Mancera fue cediendo a favor de la conformación de un bloque progresista.

Los defensores más convencidos de la medida no sucumbieron a la presión de la opinión pública alentada por las empresas inmobiliarias. Mantuvieron sus convicciones

⁴⁸⁵ Elvira Daniel (9 de junio de 2017), “Constitución dará orden al desarrollo inmobiliario y urbano”, *Real Estate Market & Lifestyle*. Consultado el 15 de enero de 2020 en: <http://bit.ly/36zPN4p>

⁴⁸⁶ Gerardo Suárez (7 de diciembre de 2016), Morena adelanta voto en contra en tema de plusvalía, *El Universal*. Consultado el 10 de octubre de 2019 en: <http://bit.ly/2BvzJ61>

hasta el final, pero no contaban con la fuerza suficiente. José Manuel Oropeza del PRD acusó que los detractores de las plusvalías se dedicaron a propagar la falsa idea de que se trataba de un nuevo impuesto cuando en realidad la captura de valor inmobiliario no solo se había implementado exitosamente en ciudades como Sao Paulo y Bogotá, sino que ya era una realidad en varios estados de la República. Añadió que de lo que se trataba era que la riqueza social que se genera por la inversión pública no se quedara en manos de un puñado de particulares, sino que por lo menos una parte de ésta se retribuyera a la comunidad, a los servicios urbanos y a los ecosistemas.⁴⁸⁷

Por su parte, Enrique Provencio quien presidió la Comisión de Desarrollo Sostenible y Planeación Democrática, encargada de redactar el dictamen que contenía la captura de valor inmobiliario, tuvo que aclarar reiteradamente que de ninguna manera podía ser considerada una medida expropiatoria o confiscatoria, como se había distorsionado en varias campañas mediáticas.⁴⁸⁸ Si bien la iniciativa fue reivindicada en toda ocasión por sus principales impulsores, también es cierto que llegaron a reconocer que el uso del concepto de plusvalía fue desafortunado porque causó mucha confusión. Al estar emparentado con el marxismo, se prestó a la manipulación en la opinión pública para atemorizar a todos los propietarios de un bien inmueble en la capital del país, independientemente de su tamaño, ubicación y valor.

En cambio, la andanada mediática y la presión de los consorcios inmobiliarios sí surtió efectos en el Gobierno del Distrito Federal. Fue precisamente su entonces titular, Miguel Ángel Mancera, quien envió una carta al presidente de la Asamblea Constituyente para solicitar que se retirara de la discusión la figura de plusvalía urbana. La Mesa Directiva turnó dicha solicitud a la Comisión de Desarrollo Sostenible y Planeación Democrática, presidida por Provencio, quien declaró que el proceso de elaboración del dictamen estaba iniciado y que considerarían la carta como un elemento más del dictamen, pero

⁴⁸⁷José Oropeza (2016), Intervención en la sesión de trabajo del 7 de noviembre de 2016 de la Comisión de Desarrollo Sostenible y Planeación Democrática. Consultado el 10 de octubre de 2019 en: <http://bit.ly/2JfGfSg>

⁴⁸⁸Georgina Olson (6 de diciembre de 2016), “El polémico tema de la plusvalía en la Asamblea Constituyente”, *Excélsior*. Consultado el 10 de octubre de 2019 en: <http://bit.ly/2J8H5Az>

sometido a la soberanía de la Asamblea Constituyente. Viéndolo con unos años de distancia, Enrique Provencio comentó que el procedimiento no fue plenamente satisfactorio puesto que en ningún lado se autorizó al poder público que elaboró el borrador constitucional a modificarlo una vez que había sido enviado al Poder Constituyente.⁴⁸⁹

Cabe mencionar que la solicitud de enmienda del jefe de Gobierno a su propio borrador suscita serias dudas sobre si realmente lo revisó antes de enviarlo. Su desinterés en el proceso, que desembocó en delegar por completo la elaboración del proyecto constitucional en el grupo redactor, bien puede explicar por que se incluyó una regulación tan fuerte como la captura de valor en un sexenio que se caracterizó por privilegiar indebidamente a las empresas inmobiliarias en detrimento de la planeación y sostenibilidad urbana.

Para las primeras semanas de diciembre de 2016 el futuro de esta iniciativa ya estaba decidido. La movilización de recursos de las empresas inmobiliarias surtió efectos en la correlación de fuerzas. Hasta legisladores progresistas como René Cervera la dejaron a su suerte. Así describió este integrante de la bancada de Movimiento Ciudadano su sensación de claroscuros:

Más allá del oportunismo político que hay en muchos de los casos para retirarla ahora (la plusvalía), me parece que este Constituyente y en eso me siento muy satisfecho de participar en él, ha decidido no generar esta incertidumbre y por lo tanto me siento también muy afortunado de la posibilidad de coincidir en esta mesa con que este artículo se tiene que eliminar.⁴⁹⁰

⁴⁸⁹ Enrique Provencio (2018), Entrevista concedida en la Ciudad de México 29 de noviembre de 2018.

⁴⁹⁰ René Cervera (2016), Intervención durante la sesión de trabajo del 8 de diciembre de 2016 de la Comisión de Desarrollo Sostenible y Planeación Democrática de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Consultado el 10 de octubre de 2019 en: <http://bit.ly/2Jo40b2>

Los integrantes de la Comisión de Desarrollo Sostenible y Planeación Democrática de la Asamblea Constituyente acordaron por unanimidad eliminar las referencias en el Artículo 21 al término de “plusvalía”. Pero no todo fue pérdida. A través de la construcción de un consenso de último minuto, en su lugar añadieron párrafos que obligarían a los desarrolladores inmobiliarios a otorgar una compensación para la mejora de la zona donde se construyan:

Recuadro 5.2: Artículo 16 constitucional. “Ordenamiento territorial”, fracción C. “Regulación del suelo”, numeral 7, inciso d.

La ley regulará la obligación de los propietarios de desarrollos inmobiliarios de pagar una compensación monetaria para mitigar el impacto urbano y ambiental, a fin de contribuir al desarrollo y mejoramiento del equipamiento urbano, la infraestructura vial e hidráulica y el espacio público. La ley establecerá las fórmulas y criterios para la aplicación de dichos ingresos en las zonas de influencia o de afectación, en condiciones de equidad, transparencia y rendición de cuentas.⁴⁹¹

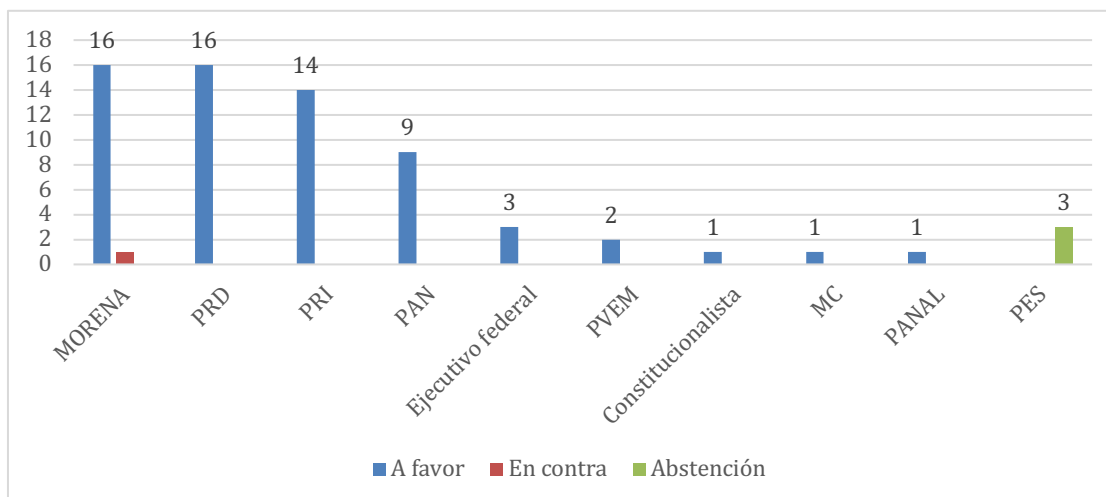
Como puede constatarse en el texto del Recuadro 2, al final se pudo salvar buena parte de lo que amenazaba con ser sacrificado. Fue posible gracias a una redacción que, si bien no tenía la potencia y los alcances de los conceptos de plusvalía y captura de valor, sí compartía bastantes similitudes, pero sobretodo satisfacía los requisitos para conformar una mayoría calificada. No deja de ser curioso que esta enmienda ya no suscitara el fuerte rechazo mediático de su antecesora.

El 12 de enero de 2017 el Pleno de la Asamblea Constituyente aprobó el Artículo 21 del borrador (16 en la Constitución) en lo general con 63 votos a favor, 1 en contra (Jaime Cárdenas de Morena) y 3 abstenciones (Aída Arregui, Hugo Flores y José Millán del PES). No obstante, en lo particular, el controvertido numeral 8 fue desechado el 30 de

⁴⁹¹ Diario Oficial de la Federación (2017), Decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México, *SEGOB*. Consultado el 15 de enero de 2020 en: <http://bit.ly/2qCuNKj>

enero al no alcanzar la mayoría calificada requerida (40 a favor, 39 en contra y 3 abstenciones).⁴⁹²

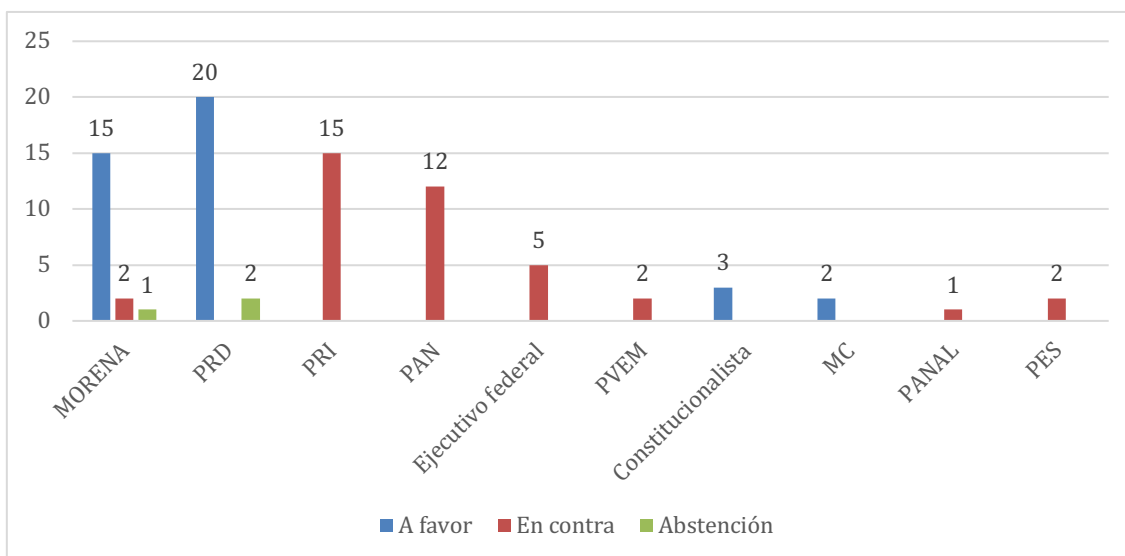
Gráfica 5.1: Votación en lo general del Artículo 16 constitucional (21 en el borrador)



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de votaciones de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México entregada por el equipo técnico de su Mesa Directiva para efectos del desarrollo de la investigación.

Gráfica 5.2: Votación en lo particular del numeral 8, fracción “C”, art. 21 del dictamen

⁴⁹² Es importante precisar que a la Comisión de Desarrollo Sostenible y Planeación Democrática se turnaron para dictamen los artículos 20, 21, 22, 23, 24, 25 y Transitorio Décimo Primero del borrador constitucional. Concretamente, los numerales 7 a 9 del Artículo 21 fueron motivo de polémica al interior de la Comisión. Finalmente, la numeración del artículo en el texto final de la Constitución varía con respecto al borrador y dictamen (el Artículo 21 pasó a ser el 16) como resultado de las propuestas presentadas en la Conferencia de Armonización de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. “Informe para armonización de la Constitución Política de la Ciudad de México”. Consultado el 15 de enero de 2020 en: <http://bit.ly/2ZYVQgo>



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de votaciones de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México entregada por el equipo técnico de su Mesa Directiva para efectos del desarrollo de la investigación.

La forma en que se procesó la captura de valor inmobiliario da cuenta de las amenazas que los poderes fácticos que preceden un proceso constituyente institucionalizado –y que seguramente pervivirán en el nuevo orden– entrañan para la deliberación democrática. Su obstinación por sacar ventaja de este momento plástico moldeándolo a su favor, pone en jaque las condiciones para descubrir el interés público a través del diálogo democrático. Si bien los empresarios inmobiliarios en su calidad de ciudadanos estaban en su derecho de movilizarse, siempre y cuando lo hicieran dentro de los márgenes legales, lo que es reprobable es que los asambleístas constituyentes intercedieron por otros intereses que no eran los públicos.

El rechazo de muchos ciudadanos que en potencia hubieran sido los mayores beneficiarios de la medida merece una reflexión aparte. Fue indudable la eficiencia comunicativa que tuvo el sector inmobiliario para hacer pasar sus intereses particulares como intereses generales, pero también debe reconocerse la deficiencia de sus promotores de convencer con argumentos fácilmente asimilables a un público que mayoritariamente no es especialista en políticas urbanas.

En lugar de que prevaleciera la fuerza del argumento, se impuso la fuerza a secas. La deliberación sobre la conveniencia o no de constitucionalizar la captura de valor pereció ante el veto de un grupo económico externo por el que ningún ciudadano votó. Tanto la narrativa pública como los debates parlamentarios fueron manipulados a conveniencia de un grupo económico, factor que inhibió la posibilidad de tomar, en esta materia, una decisión de manera deliberativa y con base en evidencia.

5.2.2 Segundo debate. Derechos de los pueblos indígenas, originarios y residentes de la Ciudad de México

Entre el extremo del deseo individual y el extremo de la obligación colectiva han discurrido las dos principales tradiciones políticas occidentales: la liberal-individualista (libertades particulares, imperio de la ley y derechos que protegen al individuo del poder) y la democrática-colectiva (preocupada por la igualdad, la soberanía popular, comprometida con los intereses de la mayoría y obligada reparar la exclusión de los más castigados).⁴⁹³ Entre intereses colectivos e intereses individuales, así como entre emancipación personal y regulación colectiva oscila el péndulo del pensamiento político de las democracias contemporáneas. Inevitablemente, estos principios ordenadores entran en tensión.⁴⁹⁴ Las democracias contemporáneas tienen entonces el desafío de encontrar arreglos que logren equilibrios entre estos modelos de organización social.

La Asamblea Constituyente fue una arena para un episodio más de la añeja disputa teórica y política entre derechos universales y derechos diferenciados o especiales. Antes de entrar en concreto a esta deliberación constituyente, es importante revisar las diferencias que liberalismo y comunitarismo sostienen en esta materia, para comprender a cabalidad lo que estuvo en juego.

⁴⁹³Véanse: Engin F. Isin y Bryan S. Turner (2002), *op. cit.*, p. 7 y Gerard Delanty (2002), “Communitarianism and Citizenship”, en Engin F. Isin y Bryan S. Turner (2002) *op. cit.*, pp. 62-72.

⁴⁹⁴ Juan Carlos Monedero (2011), *op. cit.*, p. 69.

El liberalismo es una corriente teórica que enfatiza que el individuo está por encima del grupo. En su mayoría, los derechos que reconoce están basados en libertades negativas que protegen a los individuos del Estado y de grupos sociales. En contraparte, el comunitarismo es una teoría de derechos de ciudadanía que se enfoca en el orden consensuado y cohesionado. Suele oponerse al liberalismo al anteponer las metas colectivas sobre las individuales.⁴⁹⁵

El pensamiento comunitarista da por sentada la existencia de grupos culturales relativamente coherentes y estables. Para los liberales la ciudadanía recae en individuos y por lo tanto la comunidad política deriva de un orden racional y una voluntad asociativa entre estos, mientras que para los comunitaristas la ciudadanía está arraigada en una comunidad culturalmente definida, una identidad que precede a los miembros del grupo y los liga entre sí.⁴⁹⁶

La vertiente liberal menos familiarizada con los aportes renovados del multiculturalismo ha sido hostil a la idea de los derechos particularistas porque su preocupación es el individuo. Para este enfoque los derechos universales aplican indistintamente para todos los que sean ciudadanos. Una réplica del comunitarismo invocada recurrentemente por la izquierda mexicana, es que existen personas y grupos sociales que en el pasado sufrieron privaciones de derechos y, como resultado, en el presente se encuentran en una situación de desventaja en la cual aún prevalece un trato discriminatorio que les niega el pleno reconocimiento de derechos y libertades. Este factor por sí solo es motivo para poner en tela de juicio los alcances nominales de los derechos universales. Más aún, si se toma en cuenta que los derechos universales de ciudadanía originalmente fueron definidos por y para personas del sexo masculino, occidentales, blancos, cristianos, heterosexuales, sin discapacidad física alguna y provenientes de clases acaudaladas y con acceso a instituciones educativas elitistas. Este sesgo de origen explica por qué los derechos universales fueron hechos a imagen y semejanza de una minoría privilegiada.

⁴⁹⁵ Gerard Delanty, (2002) *op. cit.*

⁴⁹⁶ *Ibidem*, pp. 160-161 y 171.

Un enfoque integrador, prosiguen los comunitaristas, debe tomar en cuenta identidades étnicas, de género, etarias, culturales, multirraciales, entre otras. Estas identidades no pueden quedar subsumidas dentro de un enfoque universalista de derechos; requieren reconocimiento público, derechos particulares o especiales para garantizar su respeto y libre desarrollo. Todo ello representa un potente desafío a los fundamentos de la ciudadanía universalista y da pie a plantear derechos culturales y particulares a un colectivo.⁴⁹⁷ Se trata de derechos que no son accesibles a la ciudadanía en general. No consisten en un sistema separado de poder sino en excepciones particulares a los derechos universales. Por tal motivo, el comunitarismo puede ser visto como una defensa del particularismo cultural en contra del universalismo moral del liberalismo.⁴⁹⁸

Para resumir, el liberalismo tradicional postula formas de no discriminación que son ciegas a las características que hacen que los ciudadanos sean diferentes entre sí. En cambio, para la política de la diferencia planteada por el comunitarismo, la no discriminación necesita reconocer estas diferencias y partir de la base de un trato diferenciado. Lo anterior, aplica de manera particular a las minorías culturales, cuya integridad debe ser salvaguardada por el Estado frente a las culturas dominantes.⁴⁹⁹

En el proceso constituyente de la Ciudad de México los derechos de los pueblos indígenas, originarios y residentes se pusieron a debate. El asunto fue de la mayor trascendencia, entre otros factores dado que un elevado porcentaje de la población de la capital del país, el 8.8% para ser precisos, es indígena.⁵⁰⁰ Si bien tanto a nivel nacional como local ya existían marcos que reconocían derechos especiales a estos colectivos,

⁴⁹⁷ Thomas Janoski y Brian K. Gran (2002), "The Foundations of Legal and Political Citizenship", en Engin F. Isin y Bryan S. Turner (2002) *op. cit.*, p. 41.

⁴⁹⁸ Gerard Delanty (2002) *op. cit.*, p.163.

⁴⁹⁹ *Ibidem*, p. 164.

⁵⁰⁰ De acuerdo con datos de la encuesta intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Véase: Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes de la Ciudad de México (2020), "Lenguas indígenas", *Gobierno de la Ciudad de México*. Consultado el 15 de enero de 2020 en: <http://bit.ly/36MkSSA>

lejos se estaba de saldar la deuda con estos grupos históricamente excluidos. Por lo tanto, esta Asamblea Constituyente subnacional estaba llamada a dar un ejemplo al resto del país en materia de derechos de los pueblos indígenas. Para aprovechar esta oportunidad única e irrepetible, optó por salirse de los moldes parlamentarios convencionales y comenzar a escribir nuevos derechos en coautoría con sus futuros titulares.

Este debate representa un caso extraordinario, pues lo dispuesto en el borrador del Poder Ejecutivo Local fue aprobado unánimemente y sin alteraciones por una Asamblea fragmentada. Era de esperarse que los partidos de la izquierda mexicana impulsaran y apoyaran de manera decidida la nueva norma, ya que su programa, afín a la perspectiva comunitarista, asume que, debido a discriminaciones históricas, el Estado debe reconocer derechos especiales a los pueblos originarios para ir cerrando las brechas de desigualdad. Para esta corriente la igualdad formal deviene en impostura cuando se aplica en contextos de profundas desigualdades como el mexicano.

Lo insólito es que los partidos de derecha también apoyaran la propuesta, ya que, a diferencia de la izquierda, su ideario suele estar cerca del liberalismo tradicional en cuestiones culturales y en la defensa de la preeminencia del individuo sobre la colectividad. A nivel nacional, el actuar de las fuerzas políticas adscritas a la derecha ha sido consecuente con el postulado *todas las personas son iguales ante la ley*, por lo que no suelen dar cabida a particularismos ni tratos especiales más allá de las políticas asistencialistas. En las subsecuentes legislaturas en las que este bloque detentó una clara mayoría nunca prosperó una iniciativa en materia de derechos a la libre determinación de los pueblos indígenas del calibre de la que se sometió a discusión de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. En un contexto nacional tan adverso, ¿a qué se debió que a nivel local pudiera formarse este inédito consenso transversal entre izquierdas y derechas que permitió que por unanimidad se aprobaran los artículos correspondientes a los derechos de los pueblos indígenas?

La clave para develar esta incógnita es la participación de los pueblos originarios desde una etapa temprana, la elaboración del borrador constitucional, hasta las consultas convocadas por la Asamblea Constituyente. Fueron procesos participativos que suministraron a la iniciativa una alta dosis de consentimiento y legitimidad democrática. Dicho de otro modo, la inclusión de sus futuros destinatarios desde el proceso de elaboración de la ley fungió como una suerte de blindaje y elevó los costos políticos de los representantes de oponerse al reconocimiento de nuevos derechos para sus representados.

Si el primer debate parlamentario (la captura del valor inmobiliario) se incorpora a esta investigación para ilustrar condiciones externas, como el veto de grupos económicos, que inhiben la deliberación constituyente, este debate se selecciona por el motivo opuesto: para mostrar que el contexto que rodea a una Asamblea Constituyente también puede influir positivamente. Ello sucede cuando la deliberación sale de los recintos legislativos y se propaga entre sus futuros titulares de derechos. A diferencia de las influencias negativas, los mecanismos de participación ciudadana y consulta popular no pretenden incidir en el proceso a favor de intereses privados, sino a favor del interés público. En este caso, para que la sociedad comenzara a reparar una deuda con grupos históricamente discriminados.

En materia de derechos indígenas contenidos el borrador constitucional es prolífico. En un esfuerzo de síntesis, destaca lo siguiente:

Recuadro 5.3: Artículo 5 del borrador constitucional. “Distribución del poder”, fracción IV “Ciudad pluricultural”.

- Se reconoce de manera explícita que la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas forma parte de la Constitución Política de la Ciudad de México.
- Se establece el marco de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y barrios originarios mediante el ejercicio efectivo de su derecho a la libre determinación, de acuerdo con sus sistemas normativos, sin más

limitaciones que el respeto a los derechos y libertades de las personas, así como a la dignidad e integridad de las mujeres.

- Se incorporan también derechos relativos al desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas y barrios originarios; su derecho a poseer, utilizar, desarrollar, controlar y gestionar sus tierras, territorios y recursos existentes. Se contempla la obligación de realizar consultas en los asuntos que les conciernan.⁵⁰¹

Recuadro 5.4: Artículo 64 del borrador constitucional. “Composición pluricultural, plurilingüe y multiétnica de la Ciudad de México”

La Ciudad de México tiene una composición pluricultural, plurilingüe y multiétnica sustentada originalmente por sus pueblos y comunidades indígenas y barrios originarios.⁵⁰²

Recuadro 5.5: Artículo 65 del borrador constitucional. “De los pueblos y comunidades indígenas y barrios originarios”

- Los pueblos y comunidades indígenas y barrios originarios tienen el carácter de sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio.
- Los pueblos y comunidades indígenas y barrios originarios tienen derecho a la libre determinación en sus asuntos internos de acuerdo con sus sistemas normativos, sin más limitaciones que el respeto a los derechos y libertades de las personas reconocidos por esta Constitución y las leyes en la materia, así como a la dignidad e integridad de las mujeres.
- La jurisdicción indígena será ejercida por las autoridades comunitarias, de conformidad con lo previsto por la ley.
- Cuando una persona indígena esté involucrada en un proceso judicial, como víctima o en la comisión de un delito, deberán tomarse en cuenta sus características económicas, sociales, culturales y lingüísticas.⁵⁰³

⁵⁰¹ Gobierno del Distrito Federal (2016), *op. cit.*

⁵⁰² *Ibidem.*

⁵⁰³ *Ibidem.*

Otros derechos enunciados en el Artículo 65 son el de la consulta en los asuntos que atañen a estos pueblos; mantener y controlar su patrimonio material y natural, así como sus propias prácticas económicas basadas en la reciprocidad; acceder a la jurisdicción de la ciudad en sus lenguas, por lo que tendrán en todo tiempo el derecho de ser asistidos por intérpretes; por último, las mujeres indígenas tendrán derecho a la igualdad sustantiva y las instituciones públicas están obligadas a generar y ejecutar acciones afirmativas a favor de ellas.

En un artículo titulado “*Bitácora de los Días Constituyentes*”, la constituyente perredista Nelly Juárez rememora que dentro de la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes coexistían tres visiones sobre el tema: una de izquierda extrema que planteaba profundizar los planteamientos de la autonomía hacia la creación de figuras de cuarto nivel de gobierno; otra que buscaba dar respuesta a los planteamientos indígenas olvidados de la palestra nacional quince años atrás, pero realistas con los sujetos de derecho; y en tercer lugar y con menor fuerza, una corriente de derecha preocupada por la balcanización de la Ciudad de México.⁵⁰⁴

En efecto, en los debates parlamentarios la oposición a la propuesta principalmente provino de diputados de izquierda por considerarla insuficiente. Para la diputada María del Consuelo Sánchez de la bancada de Morena, la iniciativa del Ejecutivo local no modificaba las relaciones de opresión que existen hacia los pueblos y barrios originarios y a las comunidades indígenas residentes. Además, desfiguraba lo que implica el concepto de autonomía y de libre determinación plasmados en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar. La asambleísta denunció que el reconocimiento del derecho a la libre determinación y a ejercerlo en un marco de autonomía quedó reducido prácticamente a nada.⁵⁰⁵

⁵⁰⁴ Nelly Antonia Juárez (2017), “*Bitácora de los Días Constituyentes*”, *El Cotidiano*, num.203, México, UAM Azcapotzalco, p. 91.

⁵⁰⁵ María del Consuelo Sánchez (2016), Intervención durante la sesión de trabajo del 10 de diciembre de 2016 de la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes. Consultado el 10 de octubre de 2019 en: <http://bit.ly/2oIND7B>

Estas posturas fueron moderándose y dando paso a un tono más conciliador dentro de la propia bancada mayoritaria, como el de Jesús Ramírez, para quien “los pueblos indios han hecho historia y cuentan con territorio, sin embargo, sus derechos no han sido reconocidos”. Por tanto, la Asamblea representaba “una oportunidad histórica para crear una Constitución que reconociera tales derechos e integrara la declaración de las Naciones Unidas de Pueblos Indígenas”.⁵⁰⁶

No obstante, persistieron confrontaciones que amenazaron con descarrilar el curso de la deliberación constituyente. Ello condujo a que el 14 de diciembre de 2016 el presidente de la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes, Mardonio Carballo, presentara ante la Mesa Directiva su renuncia a la Asamblea Constituyente por haber sido víctima de discriminación y de racismo:

Lamento decir que el ejercicio parlamentario en la Asamblea Constituyente está secuestrado por cuotas partidistas, por personas que no tienen interés legítimo en el tema y eso es un gran peligro para el reconocimiento pleno de los derechos de las personas habitantes de esta hermosa ciudad. Está pasando. Pasó en la Comisión de Carta de Derechos y pasó en la comisión que presidí hasta este momento, tal como lo señalo en el documento de Preocupaciones que acompaña la presente (carta de renuncia). Sería terrible la generalización (...) Sin embargo, las razones anteriores sólo son una parte que me lleva a renunciar a mi cargo como constituyente. Lo más indigno ha sido constatar en persona el racismo al que me vi enfrentado y desde el cual se constituyó el artículo final de la comisión. Fui invalidado, mi voz y mi experiencia de vida perdió fuerza y validez ante la violencia imperante en la comisión, ante el hecho de crearme sujeto de derecho y objeto de estudio al mismo tiempo, es bajo la lógica de no discriminación racial que dejo el cargo.⁵⁰⁷

En consecuencia, el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED) exhortó a la Asamblea Constituyente a ofrecer una disculpa a

⁵⁰⁶ Jesús Ramírez (2016), Intervención durante la sesión de trabajo del 23 de noviembre de 2016 de la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes. Consultado el 10 de octubre de 2019 en: <http://bit.ly/2JskbEt>

⁵⁰⁷ Mardonio Carballo (2016), “Carta enviada a la Mesa Directiva para solicitar licencia para separarse del cargo”, *Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México*. Consultado el 10 de octubre de 2019 en: <http://bit.ly/32TFCWM>

Carballo, mientras que distintos grupos parlamentarios lo conminaron a especificar qué actos discriminación sufrió y a señalar de parte de qué constituyentes.⁵⁰⁸

Conflictos y desencuentros dentro del bloque de izquierda como éste, aunque fueron recurrentes, no descarrilaron el proceso. La oportunidad de formar una coalición transversal para llegar a la mayoría calificada seguía en pie entre otros motivos dado que no era un tema que le interesara exclusivamente a la izquierda. Desde el otro extremo del espectro ideológico de la Asamblea, una corriente de panistas que se identifica más con los valores originarios de su partido –tales como el humanismo y la solidaridad– que con los principios individualistas y neoliberales que pregonan otros compañeros de filas, apoyaron decididamente la iniciativa. Fue el caso de Carlos Gelista, integrante de la comisión dictaminadora, quien resaltó que el trabajo legislativo y los espacios de participación ciudadana para visibilizar a los pueblos indígenas en la Constitución de la Ciudad de México no tenían precedentes.⁵⁰⁹

El dirigente del Partido Encuentro Social, Hugo Érick Flores, de raigambre evangelista, es otro buen ejemplo para ilustrar cómo una derecha comunitarista, e incluso confesional, en cuestiones de derechos de pueblos indígenas bien puede concurrir con la izquierda, por más que en debates como aborto o eutanasia se vuelvan acérrimos rivales. En una de sus intervenciones en tribuna sostuvo que la inclusión de estos derechos en el texto constitucional por fin hacía justicia a estos colectivos.⁵¹⁰

Al interior del campo de derechas había voces divergentes, como la de Gabriel Quadri, quien llevó la defensa del postulado liberal “*todos los ciudadanos son iguales ante la ley*” a extremos insospechados. Para el asambleísta por Nueva Alianza, el proyecto de Constitución no solo violaba dicho precepto, sino que, al haber introducido un lenguaje

⁵⁰⁸ COPRED (2017), “Cierra COPRED expediente de Mardonio Carballo”. Disponible en: <http://bit.ly/31T5QqM>

⁵⁰⁹ Carlos Gelista (2017), Intervención en el Pleno durante la sesión del 27 de enero de 2017. Consultado el 10 de octubre de 2019 en: <http://bit.ly/2BJZuPY>

⁵¹⁰ Hugo Flores (2017), Intervención en el Pleno durante la sesión del 27 de enero de 2017. Consultado el 10 de octubre de 2019 en: <http://bit.ly/2BJZuPY>

para clasificar a la población en función de razas, llevaba a México de vuelta a la Colonia. Alertó que la autonomía y la autodeterminación de los pueblos indígenas eran privilegios y derechos especiales en razón del linaje que, de aprobarse, socavarían la integridad territorial de la ciudad y la dividirían en “ghettos étnicos”.⁵¹¹ A decir verdad, estas valoraciones fueron comentadas en medios de comunicación proclives a dar micrófono a la polémica y la estridencia, pero no dejaron de ser marginales dentro de la Asamblea Constituyente.

Entre diciembre de 2016 y enero de 2017 se celebró en la Ciudad de México la primera consulta constituyente a nivel internacional en apego con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas adoptada en diciembre de 2007 en su 61 Asamblea General. Se consultó a 147 pueblos originarios, 97 barrios y 74 comunidades indígenas residentes de este territorio, con la participación de 17,558 personas.⁵¹² Con apoyo del entonces Instituto Electoral del Distrito Federal se celebraron 940 asambleas deliberativas, de las cuales 934 aprobaron el dictamen de la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes.⁵¹³

Dichos ejercicios de democracia deliberativa fueron allanando el camino de la comisión dictaminadora, entre otras razones, porque la propuesta no había sido producto de la ocurrencia de un puñado de personas encerradas en un salón, sino que contaba con las aportaciones y el respaldo nada menos que de los futuros titulares de esos derechos. Las consultas permitieron conocer de primera mano los deseos y demandas de estos pueblos y comunidades. Fueron, además, un ejercicio para sensibilizar a los asambleístas constituyentes sobre la importancia de

⁵¹¹ Morett (2016), *op. cit.*, y Francisco Nieto (10 de octubre de 2016), “Panal va por bloque legislativo y cirugía mayor a Constitución CDMX”, en La Silla Rota. Consultado el 15 de enero de 2020 en: <https://bit.ly/2NnlTc6>. Y tuit de la cuenta oficial de Gabriel Quadri (@g_quadri), del nueve de noviembre de 2016 a las 8:10. Consultado el 15 de enero de 2020 en: <https://bit.ly/2NpJnNE>

Debe aclararse que linaje y raza son palabras que no aparecen ni una sola ocasión en el borrador o en el texto constitucional aprobado.

⁵¹² Alberto Cuenca (28 de enero de 2017), “Cuando los constituyentes hablaron de unidad y de regresar a lo interno”, *Capital CDMX*. Consultado el 15 de enero de 2020 en: <http://bit.ly/2t62JAZ>

⁵¹³ Alejandro Encinas Rodríguez (7 de febrero de 2017), “Habemus Constitución”, *El Universal*. Consultado el 15 de enero de 2020 en: <http://bit.ly/37AjWRc>

incorporar en la Constitución las demandas de los sectores más postergados de la sociedad capitalina. Patricia Ruiz Anchondo, integrante de la bancada de Morena realizó un balance de este proceso participativo:

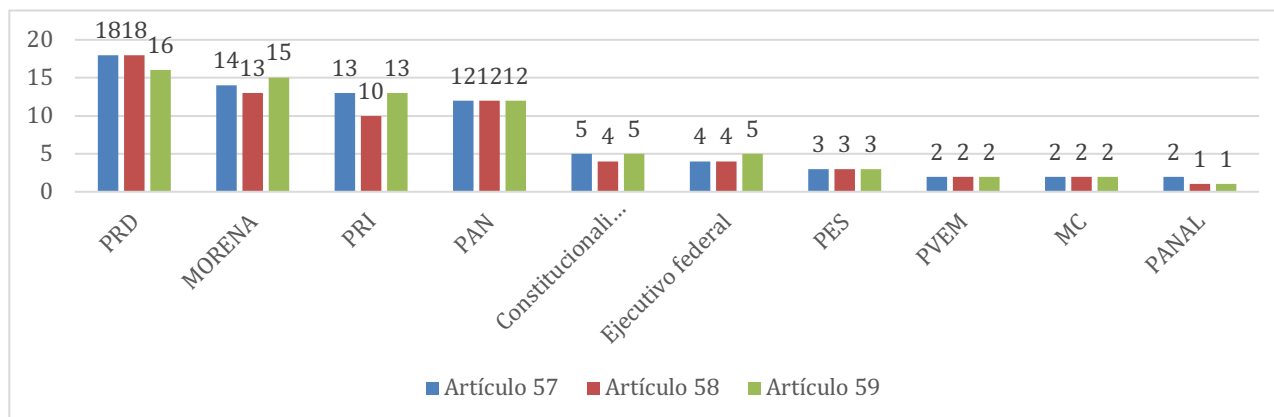
Este dictamen recoge los sentimientos de estos pueblos y estas comunidades, hubo un debate muy intenso, muy apasionado y muy comprometido y tal vez por eso fue que se logró llegar a este consenso (...) Cuando íbamos a las comunidades había escepticismo, hasta rechazo; en una comunidad hasta nos quemaron los papeles, pero de ese escepticismo poco a poco se fue arribando a un consenso que nos lleva a este dictamen que refleja los sentimientos más profundos de nuestra ciudad.⁵¹⁴

Sin modificar sustantivamente lo consignado en el borrador constitucional, los integrantes de la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes sometieron a votación del Pleno un dictamen que fue aprobado por unanimidad. El 27 de enero de 2017, en una jornada festiva en la que se suspendieron las habituales confrontaciones, los asambleístas destacaron al unísono el carácter histórico del acontecimiento porque finalmente se reconocía como sujetos de derecho a los pueblos, barrios y comunidades indígenas, y los derechos colectivos que gozan en razón de su integración territorial, espiritual e histórica. De igual forma, reafirmaron que se trataba de un paso decisivo para la consolidación de la lucha por su reconocimiento a nivel local y nacional, y que, con el marco jurídico aprobado, por primera vez se reconocía que la Ciudad de México tiene una composición pluricultural, plurilingüe y multiétnica en su integración, con la intención de visibilizar la vigencia y trascendencia cultural de una entidad plural y diversa.⁵¹⁵

⁵¹⁴ Patricia Ruíz Anchondo (2017), Intervención en el Pleno durante la sesión del 27 de enero de 2017. Consultado el 10 de octubre de 2019 en: <http://bit.ly/2BJZuPY>

⁵¹⁵ Es importante precisar que a la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes le correspondió dictaminar los artículos 63, 64 y 65 de la propuesta de borrador constitucional del jefe de gobierno. Empero, tras la Conferencia de Armonización los referidos artículos pasaron a ser 57, 58 y 59, respectivamente en el texto definitivo de la Carta Magna. La Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes presentó su informe de armonización el 27 de enero de 2017, mientras que el 31 de enero de 2017 se presentó el informe final de la Conferencia de Armonización con las propuestas de todas las comisiones. Véase: Asamblea Constituyente de la Ciudad de México (31 de enero de 2017) *op. cit.*

Gráfica 5.3: Votación en lo general de los artículos 57, 58 y 59 constitucionales (63, 64 y 65 en el borrador constitucional)



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de votaciones de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México entregada por el equipo técnico de su Mesa Directiva para efectos del desarrollo de la investigación.

Jesús Ramírez, quien presidió la Comisión dictaminadora tras la renuncia de Carballo, destacó la suma de voluntades de todos sus integrantes: “Se ha logrado que todos los resultados se aprobaran por consenso; fue un ejercicio de tolerancia, dialogo circular, ejemplo de lo que debe ser un verdadero parlamento.”⁵¹⁶

No es exagerado el entusiasmo suscitado por la aprobación, pues durante décadas, si no es que siglos, ha prevalecido una férrea resistencia a reconocer el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas a favor de una visión de nación única y homogénea, en la cual el Estado se presenta como una síntesis armoniosa. Frente a tal impostura, finalmente comenzaba a reconocerse en el plano jurídico la realidad de sujetos colectivos diversos, cuyas relaciones de convivencia exigen superar el viejo esquema basado en la pétrea identificación entre un pueblo, una nación y un Estado.⁵¹⁷

⁵¹⁶ De la Redacción (28 de enero de 2017), “Aprueba Constituyente, por aclamación, derechos indígenas en CDMX”, *Aristegui Noticias*. Consultado el 3 de diciembre de 2019 en: <http://bit.ly/2QrPvH6>

⁵¹⁷ Marco Aparicio Wilhelmi (2008), “La libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas. El caso de México”, *Boletín mexicano de derecho comparado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 124. Consultado el 15 de enero de 2020 en: <http://bit.ly/37ShSEm>

Dicho estado de ánimo no quedó circunscrito dentro de las fronteras nacionales. El proceso constituyente de la Ciudad de México recibió reconocimientos de organismos internacionales especializados en cuestiones indígenas tanto por haber realizado las consultas a los pueblos indígenas, como por aprobar la primera Constitución en el mundo que incorpora la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.⁵¹⁸ En abril de 2017 el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas felicitó a los autores de la Constitución de la Ciudad de México por “el espíritu participativo con el que fue concebido el texto y la ardua labor de quienes participaron en el proceso de construcción, enriquecimiento, discusión y aprobación”. En ese sentido, la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, Victoria Tauli-Corpuz y la vicepresidenta del Mecanismo de Expertos de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Érika Yamada, coincidieron en que el logro alcanzado en la Constitución servirá de ejemplo e inspiración para incorporar los derechos de los pueblos indígenas en los ordenamientos jurídicos de otros países, ciudades o estados. Yamada enfatizó en que la Constitución, al incorporar la voz de los pueblos indígenas hace patente el compromiso de reconciliación entre el gobierno y las comunidades.⁵¹⁹

En suma, de este debate constituyente lo más importante a resaltar es que la aprobación de su dictamen se debe no solo a un consenso transversal al interior de la Asamblea, sino también a que fue elaborado con la participación de los pueblos originarios, indígenas y residentes de la Ciudad de México. Una buena práctica que puede inspirar a futuros procesos constituyentes que tengan la voluntad de llevar a cabo deliberaciones democráticas e incluyentes.

⁵¹⁸ ONU (2017), La Ciudad de México presenta su Constitución en la ONU, Consultado el 15 de enero de 2020 en: <http://bit.ly/36C46W4>

⁵¹⁹ Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (29 de abril de 2017), “CDHDF se suma al reconocimiento de la ONU a la Constitución de la Ciudad de México por incluir los derechos de las comunidades indígenas”. Consultado el 15 de enero de 2020 en: <http://bit.ly/35C4L8E>; y, Gobierno de la Ciudad de México (2017), “Constitución de la CDMX servirá de inspiración a otros países, estados y ciudades para incorporar derechos de comunidades indígenas”. Consultado el 15 de enero de 2020 en: <http://bit.ly/2QvqyL5>

5.2.3 Tercer debate. Interrupción legal del embarazo y matrimonio igualitario

Salvo pocas excepciones que no podían contarse sino hasta cambios recientes, las legislaciones y códigos de las entidades federativas mexicanas a las que corresponde normar la interrupción del embarazo y el matrimonio entre personas del mismo sexo se caracterizan por ser marcadamente discriminatorios. En primer lugar, criminalizan el aborto, por lo que a la fecha aún hay mujeres en la cárcel por haberlo practicado. Es una medida que afecta desproporcionalmente a las mujeres indígenas, a las más jóvenes o que se encuentran en situación de pobreza. En segundo lugar, restringen derechos y servicios públicos a la ciudadanía en función de sus preferencias sexuales, lo cual vulnera, entre otras, la garantía al libre desarrollo de la personalidad. En tercer lugar, se genera una doble victimización, en tanto los estigmas sociales y culturales son respaldados en los códigos normativos. Es decir, en vez de que el Estado contribuya a su erradicación, los consiente y refuerza en su entramado jurídico.

Isin y Turner aciertan al apuntalar que en la actualidad los derechos de ciudadanía no son discutidos de manera exclusiva en el plano de los Estados soberanos. En paralelo a la gobernanza supranacional, las ciudades han registrado una importancia creciente en alojar y organizar flujos sociales, simbólicos y económicos, lo cual ha conducido al reconocimiento de su rol en la construcción de ciudadanía.⁵²⁰ Lefebvre vaticinó que el derecho a la ciudad implicaría reclamar la presencia y la participación en la ciudad, luchar por ocuparla en contra de los grupos privilegiados y segregadores, y democratizar sus espacios. Es indudable que grandes urbes como la capital mexicana, se han vuelto el campo de batalla en donde feministas, inmigrantes, grupos étnicos, comunidades LGBT y grupos históricamente oprimidos se organizan para conquistar sus derechos.⁵²¹

⁵²⁰ Engin F. Isin y Bryan S. Turner (2002), "Citizenship Studies: An Introduction", en Engin F. Isin y Bryan S. Turner, *Handbook of Citizenship Studies*, Londres, SAGE, p. 5.

⁵²¹ Engin F. Isin (2002), "City, Democracy and Citizenship", en Engin F. Isin y Bryan S. Turner, *Handbook of Citizenship Studies*, Londres, SAGE, pp. 313-314.

A contracorriente de la política nacional, el ciclo de gobiernos y mayorías legislativas de izquierda inaugurado en 1997, junto con la lucha de movimientos sociales y defensores de derechos humanos, lograron convertir a la capital en una excepción nacional; una suerte de islote de derechos de última generación rodeado por entidades con leyes atávicas y regresivas. En 2006 la Ley de Sociedades en Convivencia fue la precursora en esta agenda. Se trata de un “acto jurídico bilateral que se constituye, cuando dos personas físicas de diferente o del mismo sexo, mayores de edad y con capacidad jurídica plena, establecen un hogar común, con voluntad de permanencia y de ayuda mutua”.⁵²² Sin este antecedente no podría entenderse el matrimonio igualitario, que llegaría unos años después, en 2009, con la enmienda al Artículo 146 del Código Civil.⁵²³ Estos hitos en la agenda de derechos humanos se complementan con la reforma al Código Penal y a la Ley de Salud del entonces Distrito Federal del año 2007, la cual permite que las mujeres aborten sin importar la causa o motivo durante las primeras doce semanas de gestación.⁵²⁴

Tales avances normativos locales quedaron blindados a nivel federal en el año 2011, cuando el Congreso de la Unión reformó el Artículo Primero, gracias a lo cual se constitucionalizó el principio de no regresividad de los derechos humanos. Esto significa que, en cuestión de derechos conquistados, ya no puede haber marcha atrás. Una protección adicional, específicamente para el matrimonio igualitario, provino de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de una tesis jurisprudencial emitida en junio de 2015. En esta resolución se determinó que los registros civiles deben dar un tratamiento idéntico a parejas de todo tipo, por lo que, aunque los códigos de las entidades federativas no hayan sido reformados, los jueces civiles están obligados a prestar sus servicios para casar a las parejas del mismo sexo que así lo soliciten:

⁵²² ALDF (2006), Ley de Sociedad de Convivencia para el Distrito Federal. Consultado el 15 de enero de 2020 en: <http://bit.ly/2sXLd1d>

⁵²³ ALDF (2009), “ALDF aprueba matrimonio entre personas del mismo sexo”. Consultado el 15 de enero de 2020 en: <http://bit.ly/2FsJ00m>

⁵²⁴ Gobierno del Distrito Federal (2007), Decreto por el que se reforma el Código Penal para el Distrito Federal y se adiciona la Ley de Salud para el Distrito Federal, Consultado el 15 de enero de 2020 en: <http://bit.ly/2N5Ztfd>

Recuadro 5.6: Tesis jurisprudencial 43/2015 de la SCJN.

Considerar que la finalidad del matrimonio es la procreación constituye una medida no idónea para cumplir con la única finalidad constitucional a la que puede obedecer la medida: la protección de la familia como realidad social. Pretender vincular los requisitos del matrimonio a las preferencias sexuales de quienes pueden acceder a la institución matrimonial con la procreación es discriminatorio, pues excluye injustificadamente del acceso al matrimonio a las parejas homosexuales que están situadas en condiciones similares a las parejas heterosexuales. La distinción es discriminatoria porque las preferencias sexuales no constituyen un aspecto relevante para hacer la distinción en relación con el fin constitucionalmente imperioso. Como la finalidad del matrimonio no es la procreación, no tiene razón justificada que la unión matrimonial sea heterosexual, ni que se enuncie como "entre un solo hombre y una sola mujer". Dicha enunciación resulta discriminatoria en su mera expresión. Al respecto cabe recordar que está prohibida cualquier norma discriminatoria basada en la orientación sexual de la persona. En consecuencia, ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, tanto por parte de autoridades estatales como de particulares, pueden disminuir o restringir los derechos de una persona a partir de su orientación sexual. Así pues, bajo ninguna circunstancia se puede negar o restringir a nadie un derecho con base en su orientación sexual. Por tanto, no es factible hacer compatible o conforme un enunciado que es claramente excluyente.⁵²⁵

En síntesis, la jurisprudencia del máximo Tribunal del país precisa que resulta discriminatorio para las parejas homosexuales que en los códigos civiles locales se vinculen los requisitos del matrimonio con las preferencias sexuales y la procreación.

Aún con todos estos sofisticados candados jurídicos, el conservadurismo no desistió de buscar una oportunidad para llevar a cabo una contrarreforma bajo la bandera del derecho a la vida. En el proceso constituyente de la Ciudad de México vieron que ese recoveco podía abrirse. Así, lo que era una coyuntura política idónea para la transformación en clave progresista, fue resignificada por sectores conservadores como un momento que, en tanto refundacional, daba pie a escribir las leyes en una tabla rasa. Es importante recordar que el bloque de la izquierda en la Asamblea por sí solo no alcanzaba la mayoría calificada para aprobar la Constitución, por lo que la derecha tenía una elevada capacidad de maniobra.

⁵²⁵ SCJN (2015), Tesis: 1a./J. 43/2015 (10a.), Consultado el 15 de enero de 2020 en: <http://bit.ly/2FGj5CR>

Para no despejar el terreno a las tentaciones reaccionarias, el grupo redactor del Ejecutivo local decidió no incluir en el borrador constitucional la interrupción legal del embarazo. Dicha decisión se amparó en la lógica de que en la ciudad ya era un derecho conquistado y que ni siquiera un Poder Constituyente podría revocarlo, puesto que, como se abordó en capítulos previos, esta refundación se daba dentro de la continuidad de un orden institucionalizado y tenía que apegarse a las disposiciones de la Constitución federal, entre las que resalta la no regresividad de los derechos humanos. En cambio, calculaban que su incorporación crisparía los debates parlamentarios, lo cual afectaría el desarrollo del resto de los debates constituyentes. En palabras de la jefa de la bancada perredista, Dolores Padierna, dicha decisión fue “para no poner en riesgo la ley vigente y no dejar desprotegidas a las mujeres”.⁵²⁶ De tal modo, en el borrador constitucional el aborto apenas se toca ambigua y tangencialmente:

Recuadro 5.7: Artículo 10 del borrador constitucional. “Ciudad de libertades y derechos”.

A. Derecho a la autodeterminación personal.

Toda persona tiene derecho a la autodeterminación, a la libertad de pensamiento, al libre desarrollo de su personalidad, (...), **a disponer de su propio cuerpo.**

E. Derechos reproductivos.

1. Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre e informada tener hijos o no, con quién y el número e intervalo entre estos, sin coacción ni violencia, así como a recibir servicios integrales para acceder al más alto nivel de salud reproductiva. Esto incluye el acceso a información sobre reproducción asistida y adopción.⁵²⁷

En cambio, el matrimonio igualitario sí fue incorporado con todas sus letras en el borrador constitucional.

Recuadro 5.8: Artículo 16 del borrador constitucional. “Ciudad incluyente”.

⁵²⁶ Elba Bravo (3 de diciembre de 2016), “Aborto, fuera de Constitución de CdMx: Padierna”, *Milenio*. Consultado el 15 de enero de 2020 en: <http://bit.ly/2PohTdi>

⁵²⁷ Gobierno del Distrito Federal (2016), *op. cit.*

G. Derechos de la población LGBTI

1. Las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexuales tienen derecho a una vida libre de violencia y discriminación, así como a ejercer su orientación sexual, preferencia sexual, identidad de género y expresión de género.
2. Las autoridades establecerán políticas públicas que contribuyan a la atención y erradicación de los problemas de discriminación y violencia por su orientación sexual, preferencia sexual, identidad de género, expresión de género o características sexuales.
- 3. Se reconoce en igualdad de derechos a las familias formadas por parejas de personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexuales, con o sin hijas e hijos, que estén bajo la figura de matrimonio, concubinato o alguna otra unión civil.⁵²⁸**

No resulta del todo sencillo responder por qué el grupo redactor tuvo un criterio diferenciado para incluir matrimonio igualitario y excluir el aborto legal del borrador constitucional. Posiblemente se deba a que, mientras la postura de la derecha capitalina sobre el llamado derecho a la vida sigue siendo intransigente, poco a poco ha venido relajando su oposición al matrimonio igualitario. Tampoco es que sea una agenda de su agrado, pero están obligados a aceptarla, a no ser que quieran enajenarse de una base electoral que apoya la agenda LGBT y que a la par bien puede comulgar con sus principios políticos y económicos. Tal como lo reconoce la constituyente panista María Teresa Gómez Mont:

Reconocemos la lucha que se ha dado al interior del Partido Acción Nacional, y afuera entre la sociedad, en contra de estos temas, pero también reconocemos que al interior del Partido Acción Nacional hay personas con estas características, que nuestros simpatizantes y gentes que votan mayoritariamente por el Partido Acción Nacional pertenecen a estos sectores y tenemos que tener respeto por todos ellos, por los que toman la posición en un sentido o en otro dentro del partido, pero también con el electorado que ha sido tan fiel y leal con nosotros.⁵²⁹

⁵²⁸ *Ibidem*.

⁵²⁹ María Teresa Gómez Mont (2017), Intervención en el Pleno durante la sesión del 10 de enero de 2017. Consultado el 10 de octubre de 2019 en: <http://bit.ly/31Wkcqg>

Por más que el grupo convocante del proceso constituyente trató de inhibir que surgiera el debate en torno al aborto, fue inevitable. La asambleísta feminista de Morena, Gabriela Rodríguez, y su correligionaria Margarita Valdés, externaron sus preocupaciones, pues en el proyecto de Constitución local el tema del aborto se incluía de forma muy laxa y encubierta a pesar de que la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos ya garantizaba el principio *pro-persona*.⁵³⁰

En el otro extremo ideológico de la Asamblea también hubo interés de introducir esta polémica, solo que para obtener resultados opuestos a los de las feministas. Los diputados constituyentes Luis Alejandro Bustos (PVEM), Hugo Flores (PES), Carlos Gelista (PAN), Cecilia Romero (PAN) y Lisbeth Hernández (PRI) propusieron incluir en el dictamen un apartado que señalara: “Todo ser humano tiene derecho a la vida desde el momento de la concepción, hasta la muerte natural. Este derecho estará protegido por la ley”. Los argumentos en los que estaba basada su propuesta fueron: 1) el goce del derecho a la vida es un prerequisite indispensable para disfrutar el resto de los derechos humanos; 2) existen tratados internacionales ratificados por México donde se garantiza el derecho a la vida; 3) existe jurisprudencia emitida por la SCJN donde se establece que el derecho a la vida en general y la vida del ser humano en gestación es un derecho fundamental reconocido en la Constitución; y, 4) existen razones científicas para afirmar que el embrión tiene la condición de persona.⁵³¹

Asambleístas constituyentes de las bancadas de izquierda denunciaron que detrás de esas propuestas estaban organizaciones civiles como el *Frente Nacional por la Familia* y la propia Iglesia Católica, la cual previamente había publicado en el seminario *Desde*

⁵³⁰ Margarita Valdés (2016), Intervención durante la sesión de trabajo del 18 de octubre de 2016 de la Comisión de Carta de Derechos de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Consultado el 10 de octubre de 2019 en: <http://bit.ly/2pboi00> . Gerardo Suárez (28 de octubre de 2016), “Izquierda rechaza iniciativa contra aborto”. *El Universal*, Consultado el 10 de octubre de 2019 en: <http://bit.ly/2olGaW6>

⁵³¹ Comisión de Carta de Derechos de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México (2016), Voto particular de los diputados Luis Alejandro Bustos Olivares, Hugo Eric Flores Cervantes, Carlos Gelista González, Lisbeth Hernández Lecona y Cecilia Romero Castillo (Artículo 11). Consultado el 10 de octubre de 2019 en: <http://bit.ly/36fRDYm>

la Fe que la Constitución sería un “bodrio” en caso de no reconocer el derecho a la vida.⁵³² Incluso las diputadas constituyentes Olga Sánchez Cordero (Grupo Constitucionalista) y Estela Damián (Movimiento Ciudadano) denunciaron que la inclusión del derecho a la vida en la Constitución obedecía a una estrategia legal para promover ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una controversia constitucional en torno a la despenalización del aborto en la Ciudad de México, lo que tendría como efecto que en el futuro se cuestionara el derecho a la interrupción legal del embarazo.⁵³³

El PRI se encontraba dividido, pues en su bancada cohabitaba un grupo capitalino que se identifica con la socialdemocracia y por tanto era partidario de los derechos de última generación, con otros grupos nacionales marcadamente conservadores. En palabras de Cynthia López, afín al primer sector: “No tiene caso enfrascarse de nuevo en ese debate [el aborto], pues los constituyentes sólo tienen cuatro meses y medio para llegar a los acuerdos sustantivos que les permitan construir la Carta Magna. El planteamiento del PRI es respetar ese derecho que ya se alcanzó, y tratar de avanzar en los temas que no están definidos”.⁵³⁴ En contraparte, su compañera de bancada Lisbeth Hernández sostenía que la vida es el bien más valioso del ser humano y que no se puede prescindir de este derecho pues es requisito previo para acceder a los derechos restantes.⁵³⁵

Otra asambleísta priísta, Beatriz Pagés, replicó que el derecho a la vida tiene que ser entendido desde una posición absolutamente laica, liberal y científica y se preguntaba,

⁵³² Pedro Villa y Caña (1 de enero de 2017), “Si Constitución de la CDMX no consagra derecho a la vida, será un bodrio: Iglesia, *El Universal*. Consultado el 10 de octubre de 2019 en: <http://bit.ly/34ibKUh>

⁵³³ Véase: Asamblea Constituyente de la Ciudad de México (29 de enero de 2017), “Comisión de Carta de Derechos Artículo 14. Ciudad Solidaria”. Consultado el 10 de octubre de 2019 en: <http://bit.ly/2MQzNn8>

⁵³⁴ Georgina Olson (12 de junio de 2016), “Mujeres constituyentes perfilan temas que calentarán la tribuna”, *Excélsior*. Consultado el 10 de octubre de 2019 en: <http://bit.ly/32PXRg1>

⁵³⁵ Lisbeth Hernández (2017), Intervención en el Pleno durante la sesión del 4 de enero de 2017. Consultado el 10 de octubre de 2019 en: <http://bit.ly/2pU5yCR>

“¿quiénes somos nosotros para decir qué estructura familiar es la buena, la mala, la regular?”⁵³⁶

La deliberación constituyente en estos temas comenzó a emerger en la medida que estas bancadas comenzaron a manifestar sus divisiones internas y a relajar su disciplina interna. Incluso podría afirmarse que la deliberación no solo fue hacia fuera con el resto de las bancadas, sino que, en casos como el del PRI, se dio entre sus propios integrantes. Aunque minoritarios, sus votos eran necesarios para aprobar los artículos relacionados con estos temas.

Algo similar ocurrió en el PAN. Al tiempo que su bancada albergaba posturas marcadamente confesionales como las de Margarita Saldaña⁵³⁷ y Cecilia Romero⁵³⁸, también se expresaron voces a favor del reconocimiento de derechos. Habla Santiago Creel: “Hemos dado votos singulares que van aplicándose en lo que tradicionalmente había defendido el PAN. Son votos de conciencia y los seguiremos haciendo (...) quienes critican el voto de algunos panistas a favor del matrimonio igualitario no están bien informados, es todo, es sólo cuestión de información”.⁵³⁹

En la misma sintonía, Kenia López remarcó que la SCJN ya se había pronunciado a favor los matrimonios igualitarios: “Me parece ilógico pensar que vaya a haber un retroceso en este tema simplemente porque te guste o no te guste, estés de acuerdo o no estés de acuerdo, la Corte ya lo ha resuelto.” Por lo tanto, para López Rabadán resultaba ocioso volver a entrar a una *litis* sobre los matrimonios igualitarios.⁵⁴⁰

⁵³⁶María Beatriz Pagés (2017), Intervención en el Pleno durante la sesión del 4 de enero de 2017. Consultado el 10 de octubre de 2019 en: <http://bit.ly/2pU5yCR>

⁵³⁷ Véase: Georgina Olson, (12 de junio de 2016), *op. cit.*

⁵³⁸ Cecilia Romero (2017), Intervención en el Pleno durante la sesión del 4 de enero de 2017. Consultado el 10 de octubre de 2019 en: <http://bit.ly/2pU5yCR>

⁵³⁹Felipe Rodea (16 de enero de 2017), “Rechaza Creel que votar por bodas gay y eutanasia sea ir contra el PAN”, *El Financiero*. Consultado el 10 de octubre de 2019 en: <http://bit.ly/2BROJLu>

⁵⁴⁰ Juan Becerra (2016), “ACOPLADO: Matrimonio Igualitario”, *Canal de YouTube Capital 21*. Consultado el 10 de octubre de 2019 en: <http://bit.ly/2N24dCD>

Las argumentaciones más conservadoras e intransigentes provinieron del Partido Verde. Luis Alejandro Bustos llegó a revestir de científicidad sus planteamientos conservadores:

Los conocimientos científicos actuales muestran que desde el comienzo de la gestación, la mujer ha concebido y ha comenzado la existencia de otra vida en su seno. Por lo tanto, la libertad para decidir no engendrar, que constituye el contenido negativo de la salud reproductiva, finaliza en el momento de la fecundación, pues ya se ha producido la procreación y existe una nueva vida. La no aceptación de la procreación y la eliminación de su fruto a través del aborto no pueden argumentarse sobre la base de la libertad reproductiva, pues tratándose de un nuevo ser, que tiene características genéticas humanas, es decir, de un ser humano, tal práctica deja de ser algo relativo a la libertad reproductiva del individuo, para involucrar a un tercero ajeno a tal competencia.⁵⁴¹

Bustos no solo intentó recurrir a la ciencia para refutar el derecho de la mujer a decidir sobre su propio cuerpo. También citó convenciones jurídicas internacionales: "De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, no existe el derecho al matrimonio homosexual ni a la adopción de menores (...)el Convenio Europeo de Derechos Humanos no consagra un derecho humano al casamiento entre personas del mismo sexo, [por lo que] el no legislarlo no constituye una omisión de regulación que viole el tratado internacional".⁵⁴²

Estas deliberaciones no estuvieron exentas de momentos de fuertes tensiones. En las inmediaciones de la Casona de Xicoténcatl, grupos "pro-vida" se instalaron y con bocinas a todo volumen hacían sonar supuestamente el latido de un corazón que latía en el útero de una mujer embarazada. El ambiente político se agravó cuando en las últimas sesiones tomó posesión de un escaño Armando Martínez, dirigente de abogados católicos. El constituyente que ingresó de último minuto bajo la figura de suplencia,

⁵⁴¹Luis Alejandro Bustos (2016), "Voto particular del diputado Luis Alejandro Bustos Olivares (artículos 9 a 14, 16 y 18)", *Asamblea Constituyente de la Ciudad de México*. Consultado el 10 de octubre de 2019 en: <http://bit.ly/34aYznM>

⁵⁴² *Ibidem*.

luego de que el titular de su fórmula, Alejandro Bustos, pidiera licencia por enfermedad, fue señalado por Gabriela Rodríguez como uno de los impulsores de que en dieciocho constituciones estatales se introdujera el derecho a la vida desde 2008, gracias a lo cual empezaron a meter a la cárcel por abortar a muchas mujeres, las más de ellas jóvenes, pobres e indígenas.

Así rememora Rodríguez aquellas jornadas:

La batalla contra el derecho a la vida fue campal, después de perderlo en la comisión, hubo más de 10 intentos por meterlo en el texto constitucional. En la penúltima sesión plenaria, el Partido Verde nombró como suplente a Armando Martínez, dirigente de abogados católicos. Las compañeras diputadas se lo acabaron en tribuna: ¿Desde dónde defiende el derecho a la vida, un defensor del cura pederasta Nicolás Aguilar, violador de más de 100 niños? ¿Qué significa la vida para el defensor de Norberto Rivera, acusado por conspiración por pederastia en EU? ¿Por qué llevó a la SCJN el caso para exculpar y liberar al sacerdote Carlos Contreras, acusado de violar y asesinar a una estudiante en San Luis Potosí?⁵⁴³

La insistencia del Partido Verde por introducir en las últimas sesiones plenarias y tras reiterados intentos infructíferos el llamado derecho a la vida tuvo efectos contrarios a los que se propuso. En vez de concitar apoyos a favor de la agenda conservadora, la posición radicalizada y el intenso proselitismo de su nuevo integrante las fue alejando, pues los diputados de derechas que tienen que rendir cuentas ante un electorado progresista como el de la Ciudad de México no querían que se les identificara con extremismos. A pesar de que diversos diputados constituyentes emplazaron a Armando Martínez a ajustarse a los temas y no volver a hechos consumados, recriminó:

Me parece que la izquierda tiene que ser tolerante (...) En esta tolerancia debemos de escuchar a los ciudadanos, y debemos de hacer que el referéndum sea también para los derechos humanos, porque no hay poder que pueda decir cuál es un derecho humano o no, y tenemos

⁵⁴³ Rodríguez, Gabriela (3 de febrero de 2017), "Sobre nuestro cadáver", *La Jornada*. Consultado el 10 de octubre de 2019 en: <http://bit.ly/2Wn9wQD>

que atender las peticiones de los ciudadanos si queremos tener una Constitución legítima en esta ciudad.⁵⁴⁴

La petición de someter a referéndum la interrupción legal del embarazo era violatoria al principio constitucional de no regresividad en materia de derechos humanos. Nadie al interior de la Asamblea, ni siquiera los sectores más reaccionarios y confesionales, le hicieron eco.

Resultado de las negociaciones entre bancadas y las deliberaciones en comisiones y en el Pleno, cada bando fue cediendo para alcanzar la mayoría calificada. Las feministas agrupadas en Morena, el PRD y la bancada Constitucionalista del Ejecutivo Local aceptaron votar a favor, aunque no se elevara a rango constitucional la interrupción legal del embarazo, con la certidumbre de que tampoco estaba en riesgo ese derecho ya asentado en leyes secundarias. Lo anterior, a pesar de que algunas voces de la sociedad civil expresaron su descontento por el hecho de que no hubiera referencias explícitas al tema del aborto, ya que desde su perspectiva era necesario elevarlo a rango constitucional, pues se corría el riesgo de que, al estar plasmado en leyes secundarias, un futuro gobierno pudiera derogarlo con mayoría simple.⁵⁴⁵

Las bancadas del PRI y del Ejecutivo federal aflojaron su característica disciplina legislativa y permitieron a sus constituyentes votar a consciencia. El PES, por más que sostuvo durante los debates que el matrimonio es una institución formada por una mujer y por un hombre exclusivamente, anticipó a través de Hugo Erik Flores que no presentaría “ninguna reserva que pudiera limitar los derechos de minorías”.⁵⁴⁶ Finalmente, el PAN, como ya se había anticipado, fue el factor sorpresa, pues algunos de sus integrantes no impulsaron ni el derecho a la vida ni la concepción heteronormada del matrimonio.

⁵⁴⁴ *Ibidem*.

⁵⁴⁵ Carlos Baños (7 de febrero de 2017), “La Constitución de la Ciudad de México abortó el aborto”, *El Arsenal*. Consultado el 10 de octubre de 2019 en: <http://bit.ly/2PtpVBz>

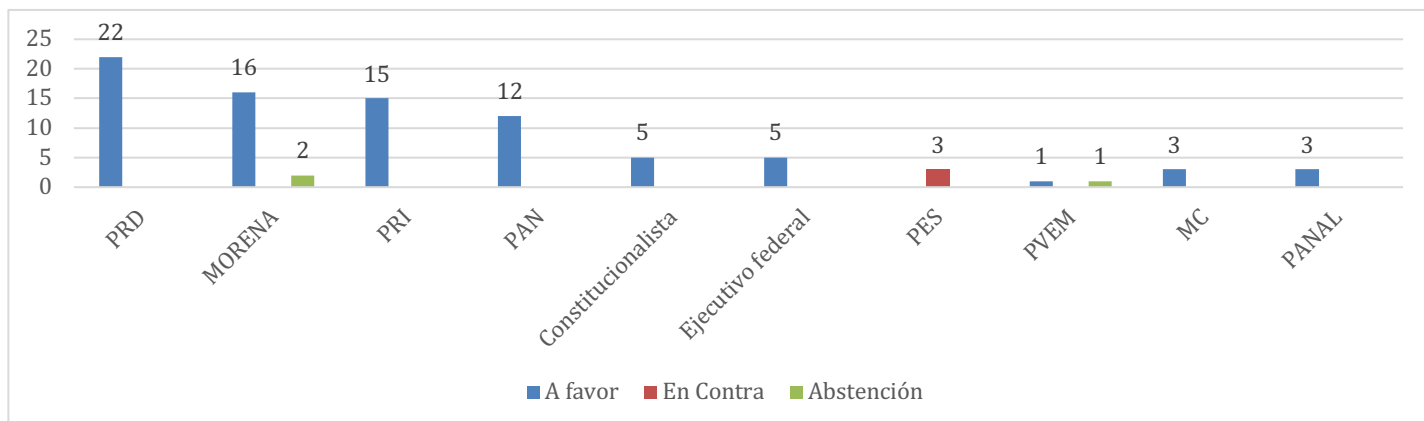
⁵⁴⁶ Hugo Flores (2017), Intervención en el Pleno durante la sesión del 9 de enero de 2017. Consultado el 10 de octubre de 2019 en: <http://bit.ly/2MUo6fb>

En resumen, la izquierda cedió no elevar a rango constitucional el aborto legal y la derecha no puso obstáculos para que el matrimonio igualitario sí se consagrara en la ley de mayor jerarquía. El resultado final no dejó del todo satisfecho a ninguno de los bandos, pero para la mayoría los términos fueron aceptables.

El 4 de enero de 2017 el Artículo 11 del dictamen (10 del borrador y 6 en el texto final) fue aprobado en lo general con 82 votos a favor, 3 en contra (Aída Arregui, Hugo Flores y Andrés Millán del PES) y 3 abstenciones (Irma Sandoval y Jaime Cárdenas de MORENA, y Alejandro Bustos del PVEM), mientras que en lo particular contó con 69 votos positivos y 7 negativos (Jaime Cárdenas de MORENA; Cecilia Romero del PAN; Aída Arregui, Hugo Flores y Andrés Millán del PES; Yolanda de la Torre del PRI y Alejandro Bustos del PVEM).⁵⁴⁷

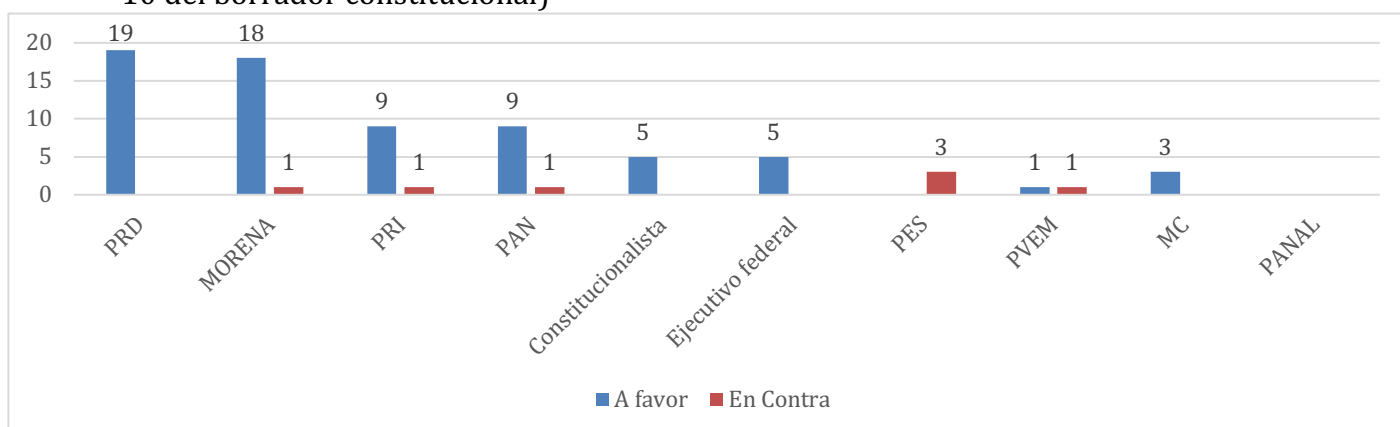
Gráfica 5.4: Votación en lo general del Artículo 6 constitucional (11 del dictamen y 10 del borrador constitucional)

⁵⁴⁷ Es importante precisar que a la Comisión de Carta de Derechos le correspondió dictaminar los artículos 8 a 19, 48, 57 y los transitorios cuarto, quinto, décimo primero, décimo segundo, décimo tercero y décimo cuarto del borrador constitucional. Empero, durante el proceso de dictamen, las disposiciones del Artículo 10 relacionadas con el “Derecho a la autodeterminación personal” pasaron a ser el primer apartado del 11, toda vez que la Comisión determinó que: “QUINTO. (...) El apartado de la autodeterminación personal figura al inicio de este Artículo 11, pues implica una protección amplia y general de los aspectos que conforman la vida de la persona que pertenecen a su esfera libre y autónoma de decisión, y que se desarrollan en este apartado, tales como la integridad, el pensamiento, el desarrollo de la personalidad, la identidad, la sexualidad, la reproducción, la seguridad jurídica, la defensa de los mismos derechos y el acceso a la justicia. En este artículo también se reconoce a las familias la más amplia protección, en su ámbito individual y colectivo, así como la igualdad de derechos a todas las formas, estructuras y manifestaciones de comunidad familiar”. Véase: Asamblea Constituyente (29 de enero de 2017), *op. cit.*



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de votaciones de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México entregada por el equipo técnico de su Mesa Directiva para efectos del desarrollo de la investigación.

Gráfica 5.5: Votación en lo particular del Artículo 6 constitucional (11 del dictamen y 10 del borrador constitucional)



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de votaciones de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México entregada por el equipo técnico de su Mesa Directiva para efectos del desarrollo de la investigación.

De esta votación, cabe resaltar que también la izquierda logró introducir de último momento el derecho a la muerte digna como algo inherente a la vida digna:

Recuadro 5.9: Artículo 6 constitucional. "Ciudad de libertades y derechos".

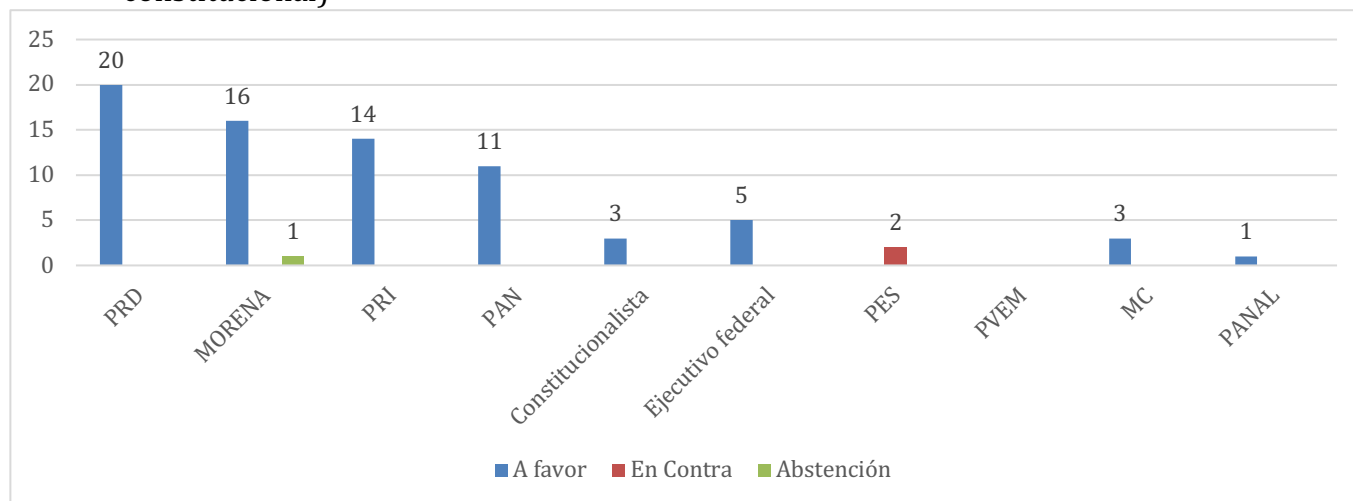
A. Derecho a la autodeterminación personal.

1. Toda persona tiene derecho a la autodeterminación y al libre desarrollo de una personalidad.

2. Este derecho humano fundamental deberá posibilitar que todas las personas puedan ejercer plenamente sus capacidades para vivir con dignidad. La vida digna contiene implícitamente el derecho a una muerte digna.⁵⁴⁸

Por otra parte, el matrimonio igualitario comprendido en el Artículo 16 fue aprobado en lo general el 9 de enero con 73 votos a favor, 2 en contra (Aída Arregui y José Millán del PES) y 1 abstención (Javier Quijano de Morena), mientras que al día siguiente se aprobó la reserva de la diputada constituyente Lol Kin Castañeda para incluir la figura de “matrimonio civil” (véase recuadro 10) entre personas del mismo sexo con 68 votos a favor y 11 en contra (PAN: Federico Döring, Cecilia Romero y Margarita Saldaña; PES: Aída Arregui, Hugo Flores y Andrés Millán; PRI: Lisbeth Hernández, José Olvera, María Quiñones y María Esther Sherman; y PVEM: Luis Alejandro Bustos).⁵⁴⁹

Gráfica 5.6: Votación en lo general del Artículo 11 constitucional (16 en el borrador constitucional)

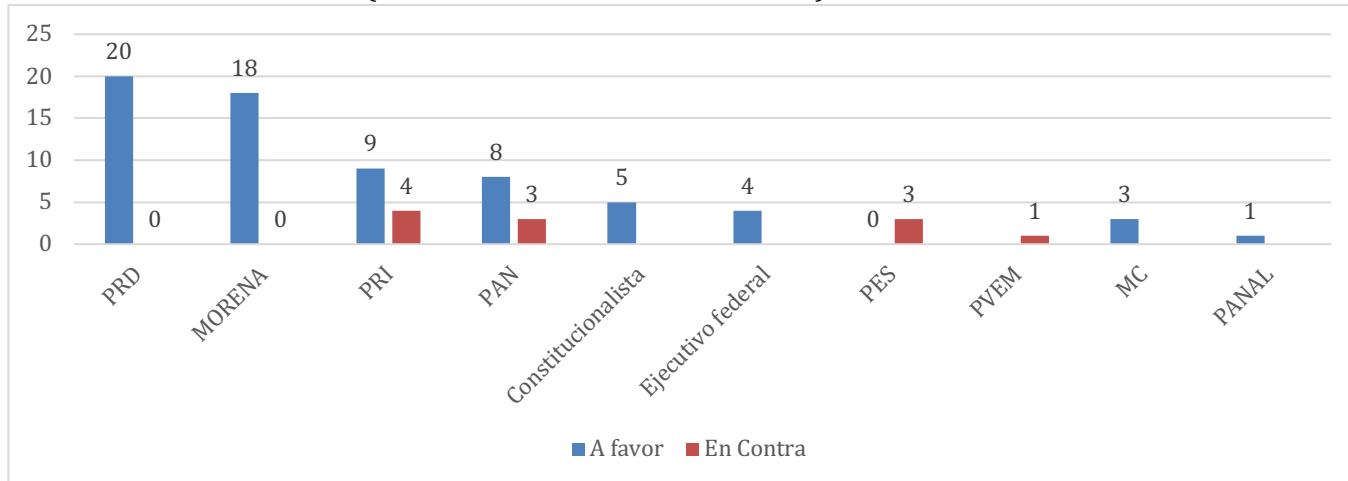


Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de votaciones de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México entregada por el equipo técnico de su Mesa Directiva para efectos del desarrollo de la investigación.

⁵⁴⁸ Diario Oficial de la Federación (2017), *op. cit.*

⁵⁴⁹ Cabe aclarar que, tras la Conferencia de Armonización, el Artículo 16 pasó a ser el 11 en el texto aprobado en la Carta Magna. Véase: Asamblea Constituyente (31 de enero de 2017), *op. cit.*

Gráfica 5.7: Votación en lo particular de la reserva sobre “matrimonio civil” al Artículo 11 constitucional (16 en el borrador constitucional)



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de votaciones de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México entregada por el equipo técnico de su Mesa Directiva para efectos del desarrollo de la investigación.

Recuadro 5.10: Comparación entre el dictamen de la Comisión de Carta de Derechos y el texto aprobado en la Constitución.	
Dictamen de la Comisión	Texto aprobado en la Constitución.
Artículo 16 “Ciudad Incluyente”.	Artículo 11 “Ciudad Incluyente”.
<p>H. Derechos de las personas LGBTTTI.</p> <p>1. Esta Constitución reconoce y protege los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, travesti, transexuales e intersexuales, para tener una vida libre de violencia y discriminación.</p> <p>2. Se reconoce en igualdad de derechos a las familias formadas por parejas de personas LGBTTTI, con o sin hijas e hijos, que estén bajo la figura de matrimonio, concubinato o alguna otra unión civil.</p>	<p>H. Derechos de las personas LGBTTTI.</p> <p>1. Esta Constitución reconoce y protege los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, travesti, transexuales e intersexuales, para tener una vida libre de violencia y discriminación.</p> <p>2. Se reconoce en igualdad de derechos a las familias formadas por parejas de personas LGBTTTI, con o sin hijas e hijos, que estén bajo la figura de matrimonio civil, concubinato o alguna otra unión civil.</p>

<p>3. Las autoridades establecerán políticas públicas y adoptarán las medidas necesarias para la atención y erradicación de conductas y actitudes de exclusión o discriminación por orientación sexual, preferencia sexual, identidad de género y expresión de género.⁵⁵⁰</p>	<p>3. Las autoridades establecerán políticas públicas y adoptarán las medidas necesarias para la atención y erradicación de conductas y actitudes de exclusión o discriminación por orientación sexual, preferencia sexual, identidad de género, expresión de género o características sexuales.⁵⁵¹</p>
--	---

Al analizar los debates capitalinos en torno a la interrupción legal del embarazo y el matrimonio igualitario sobresalen tres factores que contribuyen a la deliberación constituyente. El primero de ellos es la voluntad de escucha y la disposición recíproca de las partes a ceder máximos para encontrar un punto de equilibrio en el que pudiera confluir una mayoría, en este caso, calificada. El segundo es que un partido o coalición no cuente con una mayoría que le permita prescindir de la concurrencia de otras fuerzas políticas para aprobar una legislación, pues cuando una fuerza puede imponerse con sus propios números, no hay incentivos para deliberar con sus contrapartes. El tercero es el relajamiento de la disciplina partidaria. Contextos de disciplina férrea son inhóspitos para la deliberación, pues los miembros de una bancada solo cumplen con órdenes, por lo que son inmutables a la argumentación de los demás. Solo cuando hay posibilidades reales para decidir cobra sentido escuchar lo que las contrapartes tienen que decir. En estos contextos sí hay una responsabilidad personal, más allá de las restricciones impuestas por los líderes partidistas. Surgen por tanto incentivos para tomar una decisión informada que el representante sea capaz de sostener y justificar ante sus representados.

5.2.4 Cuarto debate. Derechos humanos: progresividad vs factibilidad presupuestal

⁵⁵⁰ Comisión de Carta de Derechos (2016), Voto del dictamen en lo general, *Asamblea Constituyente de la Ciudad de México*. Consultado el 15 de enero de 2020 en: <http://bit.ly/2ptQ1d5>

⁵⁵¹ Diario Oficial de la Federación (2017), *op. cit.*

La Asamblea Constituyente fue epicentro de uno de los debates más interesantes no solo en cuestiones de técnica jurídica y política pública, sino en torno a la concepción del papel que debe jugar el Estado en el reconocimiento de derechos humanos y en garantizar su realización. ¿Es válido que una Constitución enuncie un derecho sin vincularlo a un presupuesto que garantice su ejercicio? ¿Es demagógico o, por el contrario, es un acto de justicia?

La derecha partió de la defensa de un enfoque técnico-financiero para el cual es irresponsable establecer nuevos derechos sin factibilidad presupuestal. Del lado opuesto, la izquierda abanderó en este debate de un enfoque garantista, para el cual los derechos no tienen valor monetario, son inherentes a las personas y su pleno reconocimiento constitucional no puede quedar a expensas de la disponibilidad de recursos económicos.

Un concepto clave para comprender a cabalidad la proposición de la izquierda es el de progresividad. Su premisa es que la expansión de la cobertura de un bien o servicio que garantice el acceso a un derecho debe ser gradual. Con el objeto de cerrar las brechas de desigualdad que son resultado de la exclusión sistemática, los grupos históricamente discriminados deben ser atendidos de manera prioritaria. Al garantizar el máximo uso de recursos disponibles, paulatinamente se incorporan a más sujetos de derechos, hasta cumplir con el paradigma de la cobertura universal.

Para tal efecto, en el borrador constitucional se propuso la creación de un sistema de indicadores para dar seguimiento a la planeación sectorial, a la programación presupuestal y al cumplimiento de metas, así como una serie de principios rectores, entre los que destacan, para los fines de esta deliberación constituyente:

Recuadro 5.11: Artículo 9 del borrador constitucional. “Principios de aplicación e interpretación de los derechos”, inciso B “Principios rectores de los derechos humanos”.

1. La universalidad, integralidad, interdependencia, indivisibilidad, complementariedad, progresividad y no regresividad son principios de los derechos humanos.
2. Los derechos humanos son inalienables, imprescriptibles, irrenunciables, irrevocables y exigibles. En todo caso se garantizará el cumplimiento de su contenido esencial.
3. Para la aplicación e interpretación de las normas de derechos humanos prevalecerán las que confieran mayor protección a las personas y la menor restricción posible.
4. Los derechos pueden ejercerse a título individual o colectivo, tienen una dimensión social y son de responsabilidad común.
5. En el ejercicio del poder público se garantizará la incorporación transversal de los derechos humanos, así como de las perspectivas de género, interculturalidad, accesibilidad e inclusión, intergeneracionalidad y sostenibilidad.
6. Las autoridades adoptarán medidas legislativas, administrativas, judiciales, económicas y las que sean necesarias para garantizar progresivamente la plena realización de los derechos, hasta el máximo de los recursos públicos de que dispongan .
7. La política fiscal y los mecanismos presupuestarios se orientarán al cumplimiento efectivo de los derechos. El cumplimiento de las obligaciones económicas para garantizar el ejercicio progresivo de los derechos reconocidos por esta Constitución corresponde a las autoridades de la ciudad en el ámbito de sus respectivas competencias. ⁵⁵²

Recuadro 5.12: Artículo 19 del borrador constitucional. “Ciudad garantista”, inciso A “Progresividad interna de los derechos”, numerales 1 a 5:
1. Las autoridades adoptarán medidas para garantizar la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad y calidad de los bienes, servicios e infraestructura públicos necesarios para que las personas que habitan la ciudad puedan ejercer sus derechos, disminuir las brechas de desigualdad, redistribuir el ingreso y elevar los niveles de bienestar.
2. La planeación anual del presupuesto de egresos se orientará a alcanzar niveles progresivos de satisfacción de los derechos .
3. Las autoridades de la ciudad establecerán un sistema de indicadores de estos derechos que permitan fijar metas en el presupuesto anual y evaluar la garantía de su cumplimiento progresivo , tomando como base los niveles esenciales y alcanzados de satisfacción conforme a lo previsto por la ley.
4. La Ciudad de México contará con un Programa de Derechos Humanos, elaborado por instituciones públicas y la sociedad, cuyo objeto será diseñar criterios de orientación para la elaboración de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, así como proponer soluciones que consideren los obstáculos detectados mediante diagnósticos y establezcan estrategias, líneas de acción, plazos, unidades responsables y medidas presupuestales.
5. El Programa tendrá una instancia ejecutora, compuesta por representantes de los tres poderes locales, de las Alcaldías, de la sociedad y de las instituciones públicas de educación superior asentadas en la Ciudad de México. La academia, las organizaciones sociales y civiles

⁵⁵² Gobierno del Distrito Federal (2016), *op. cit.*

tendrán representación paritaria, serán mayoría en la instancia ejecutora y actuarán con independencia del gobierno.⁵⁵³

Por sorprendente que pudiera parecer a primera instancia, tratándose de un tema en apariencia meramente técnico, su abordaje en la Asamblea Constituyente produjo confrontaciones acaloradas. Y es que en este debate colisionó una visión liberal de carácter minimalista en cuanto al reconocimiento de derechos, y una concepción progresista a favor de la ampliación de su catálogo en el plano constitucional.

El bloque de izquierda comenzó esta deliberación dividido, pues para Morena no era aceptable el planteamiento contenido en borrador constitucional del Ejecutivo local, defendido moderadamente por el PRD y vehementemente por la Bancada Constitucionalista, la cual apenas ocupó seis escaños. A varios morenistas como Margarita Valdés, Irma Sandoval, Clara Brugada y Jaime Cárdenas les causaba, en palabras de la propia Valdés, “escozor” la frase de *hasta el máximo de recursos disponibles que se disponga*, porque por un lado creían que era una obviedad y por el otro que ponía límites a los derechos.⁵⁵⁴ En su participación Clara Brugada dijo:

Esto de que no alcanzan los recursos para echar a andar un derecho, me parece que es una gran equivocación ¿De qué manera estamos construyendo esta Constitución si vamos a poner por delante el dinero, el presupuesto, el recurso? Esto no es así, primero son los derechos de la ciudadanía y los gobiernos tendrán que adecuar los presupuestos para que se cumplan con los derechos, porque entonces la respuesta sería: *no se puede hacer nada*.⁵⁵⁵

Para Jaime Cárdenas el concepto de progresividad se empobrecía al vincularlo con la frase *hasta donde alcancen los recursos presupuestales*: “Por eso algunos nos desesperamos y decimos no. No es hasta donde alcancen los recursos presupuestales,

⁵⁵³ *Ibidem*.

⁵⁵⁴ Margarita Valdés (2016), Intervención durante la sesión de trabajo del 23 de noviembre de 2016 de la Comisión de Carta de Derechos de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Consultado el 10 de octubre de 2019 en: <http://bit.ly/2q0Tv6O>

⁵⁵⁵ Clara Brugada (2017), Intervención en el Pleno durante la sesión del 7 de enero de 2017. Consultado el 10 de octubre de 2019 en: <http://bit.ly/2ospZGy>

debe quedar incluido en la Constitución el principio de la cuantía suficiente o el criterio de suficiencia de la Hacienda Pública.”⁵⁵⁶ Señalamientos de este tipo eran resultado de una confusión conceptual, pues como la Bancada Constitucionalista les hizo ver, la progresividad era una fórmula para garantizar lo que supuestamente se sacrificaba: al poner por delante los derechos y luego los recursos, no condicionaba el reconocimiento pleno de los primeros a la disponibilidad de los segundos.

Desde el otro extremo ideológico de la Asamblea la propuesta de progresividad también fue centro de cuestionamientos. Si Morena la rechazaba desde un enfoque maximalista para el cual sus alcances eran insuficientes, el PRI y el PAN, renuentes a reconocer constitucionalmente nuevos derechos, la confrontaron por considerarla excesiva y poner en riesgo la sostenibilidad de la hacienda pública.

El coordinador de la bancada priísta, César Camacho, argumentaba que, a diferencia del borrador, la Constitución debía contener “derechos, no deseos”.⁵⁵⁷ Fernando Lerdo de Tejada, designado por el Ejecutivo Federal, respondía: “(...)pensar que vamos a conseguir año con año cien mil millones de pesos para fondear esto... no lo voy a calificar, pero se me hace, cuando menos, irresponsable”.⁵⁵⁸

En el PAN compartían estas críticas. De acuerdo con Ernesto Cordero, el proyecto que envió el jefe de Gobierno era una carta de derechos crecientes en la cual no quedaba claro de dónde se obtendrían recursos para financiarlos.⁵⁵⁹ Durante el proceso de dictamen en la Comisión de Carta de Derechos, quien también fuera secretario de Hacienda en el sexenio de Felipe Calderón propuso hacer explícito en la redacción del texto constitucional que el acceso a los nuevos derechos no debe comprometer la

⁵⁵⁶ Jaime Cárdenas (2017), Intervención en el Pleno durante la sesión del 4 de enero de 2017. Consultado el 10 de octubre de 2019 en: <http://bit.ly/2pU5yCR>

⁵⁵⁷ Gerardo Suárez (13 de octubre de 2016). “Chocan diputados por proyecto de Constitución, *El Universal*. Consultado el 10 de octubre de 2019 en: <http://bit.ly/308uJQh>

⁵⁵⁸ Fernando Lerdo de Tejada (2017), Intervención en el Pleno durante la sesión del 7 de enero de 2017. Consultado el 10 de octubre de 2019 en: <http://bit.ly/2ospZGy>

⁵⁵⁹ Noticieros Televisa (2 de diciembre de 2016), Intervención del diputado constituyente del PAN, Ernesto Cordero, en “*Si me dicen no vengo*”. Consultado el 15 de enero de 2020 en: <http://bit.ly/2s2m98W>

sostenibilidad de las finanzas públicas locales.⁵⁶⁰ Por su parte, Santiago Creel solicitó que el gobierno local estimara cuántos recursos disponía la Ciudad de México para garantizar el cumplimiento de los nuevos derechos contenidos en el proyecto de Constitución.⁵⁶¹ Roberto Gil Zuarth externó su preocupación por dotar de autonomía al principio de progresividad, pues ello implicaría que siempre “tendríamos una carga tributaria creciente, con independencia de nuestra capacidad económica”.⁵⁶²

La defensa de la bancada constitucionalista de la progresividad y el máximo uso de recursos disponibles tenía, entre otras virtudes, la capacidad de conciliar estos dos extremos: ni derechos sin mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad, pero tampoco que el reconocimiento de derechos a nivel constitucional quedara a expensas de la disponibilidad presupuestal. Pero la labor pedagógica y de persuasión propia de cualquier proceso deliberativo, sería prolongada y laboriosa.

En ello Clara Jusidman jugó un papel destacado. Desde su punto de vista éste era el debate crucial de la Constituyente. Por lo tanto, pidió a sus pares congresistas leer con detenimiento el articulado de la Carta de Derechos en el que se hacía referencia al tema, pues había mucha confusión y poco entendimiento. Aclaró que se partía de lo ya alcanzado en la ciudad, se planteaba la fijación de tales estándares para ir progresando paulatinamente y evitar la regresividad: “Si hay una diferencia en el proyecto que presentamos como grupo redactor, tiene que ver con un aterrizaje concreto de la forma de hacer progresivos los derechos y de hacerlos justiciables y exigibles, lo cual se aleja

⁵⁶⁰ Ernesto Cordero (2016), “Propuesta de redacción del apartado A del Artículo 9 del borrador constitucional”, Sesión de trabajo del 23 de noviembre de 2016 de la Comisión de Carta de Derechos. Consultado el 15 de enero de 2020 en: <http://bit.ly/2q0Tv6O>

⁵⁶¹ Santiago Creel (2016), Intervención en el Pleno durante la sesión del 19 de octubre de 2016. Consultado el 10 de octubre de 2019 en: <http://bit.ly/3304xHX>

⁵⁶² Juan Hernández (21 de diciembre de 2018), Regresan constituyentes Artículo 73 a Comisión de Principios, *Reflexión Informativo* 24. Consultado el 15 de enero de 2020 en: <http://bit.ly/2ZYehlk>

de la Constitución federal porque aquí sí estamos colocando mecanismos para ir avanzando en la realización de los derechos”, explicó.⁵⁶³

La iniciativa se fortaleció gracias al apoyo que recibió en los debates públicos por parte de especialistas en derechos humanos. Aunque con reservas, José Ramón Cossío defendió el reconocimiento del amplio catálogo de derechos frente a quienes cuestionan su inviabilidad financiera. Para quien en ese entonces fuera ministro de la SCJN, los redactores del documento rechazaron que los derechos sean meras normas programáticas al no hacer depender su eficacia de desarrollos legales o presupuestales. Aceptaron así su pleno carácter normativo al entender su exigibilidad directa frente a todas las autoridades de la ciudad, las cuales quedan comprometidas jurídicamente a la realización del proyecto político y social contenido en este texto. Ante las retóricas y los disimulos de tantos años, el ministro Cossío calificó la iniciativa como un gran paso.⁵⁶⁴

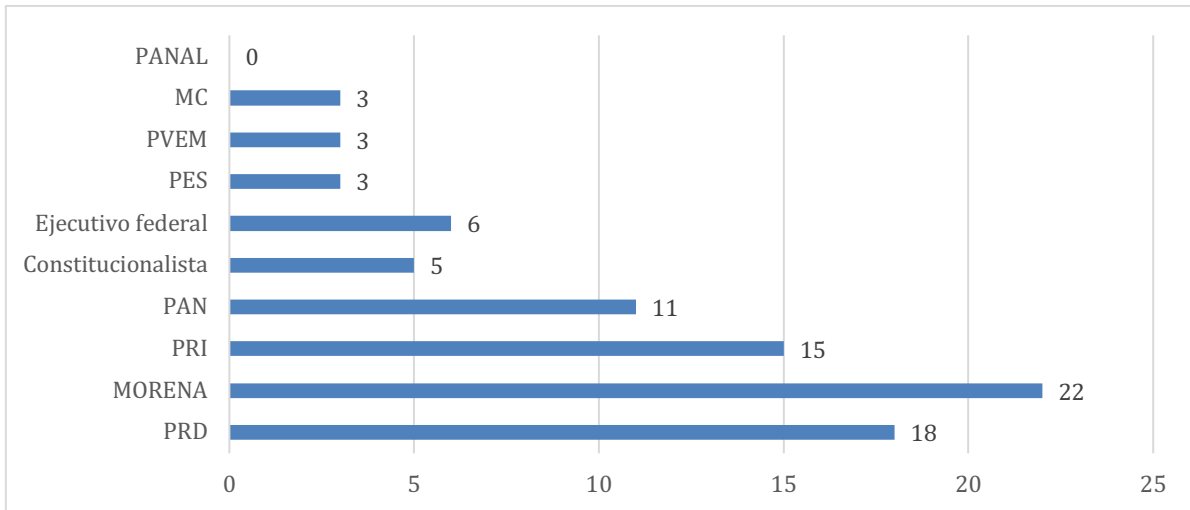
Poco a poco, con base en una persuasión argumentativa y en una mejor comprensión de sus fundamentos, la postura del minoritario Grupo Constitucionalista fue ganando adeptos. Los extremos de Morena y PRI y PAN convergieron en este punto. El artículo 4 de la Constitución (9 del borrador constitucional) fue aprobado por unanimidad en lo general con 86 votos a favor, mientras que en lo particular fue avalado con 80 votos a favor y 5 en contra (Aída Arregui, Hugo Flores y Andrés Millán del PES; Jaime Cárdenas de Morena y René Cervera de MC).⁵⁶⁵

Gráfica 5.8: Votación en lo general del artículo 4 constitucional (9 del borrador constitucional)

⁵⁶³Clara Jusidman (2016), Intervención durante la sesión de trabajo del 19 de octubre de 2016 de la Comisión de Carta de Derechos de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Consultado el 10 de octubre de 2019 en: <http://bit.ly/2Ps0zE2>

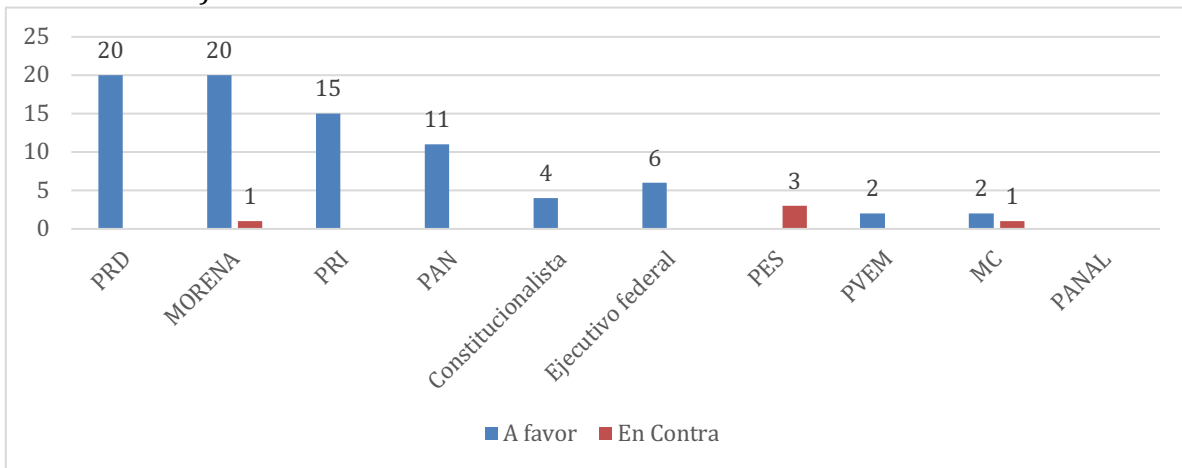
⁵⁶⁴José Ramón Cossío (6 de septiembre de 2016) “Anteproyecto de Constitución”, *Diario El País*. Consultado el 2 de diciembre de 2016 en: <http://bit.ly/37DJz3C>

⁵⁶⁵ Cabe aclarar que, tras la Conferencia de Armonización, el Artículo 9 pasó a ser el 4 en el texto constitucional definitivo. Véase: Asamblea Constituyente (2017), *op cit*.



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de votaciones de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México entregada por el equipo técnico de su Mesa Directiva para efectos del desarrollo de la investigación.

Gráfica 5.9: Votación en lo particular del artículo 4 constitucional (9 del borrador constitucional)



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de votaciones de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México entregada por el equipo técnico de su Mesa Directiva para efectos del desarrollo de la investigación.

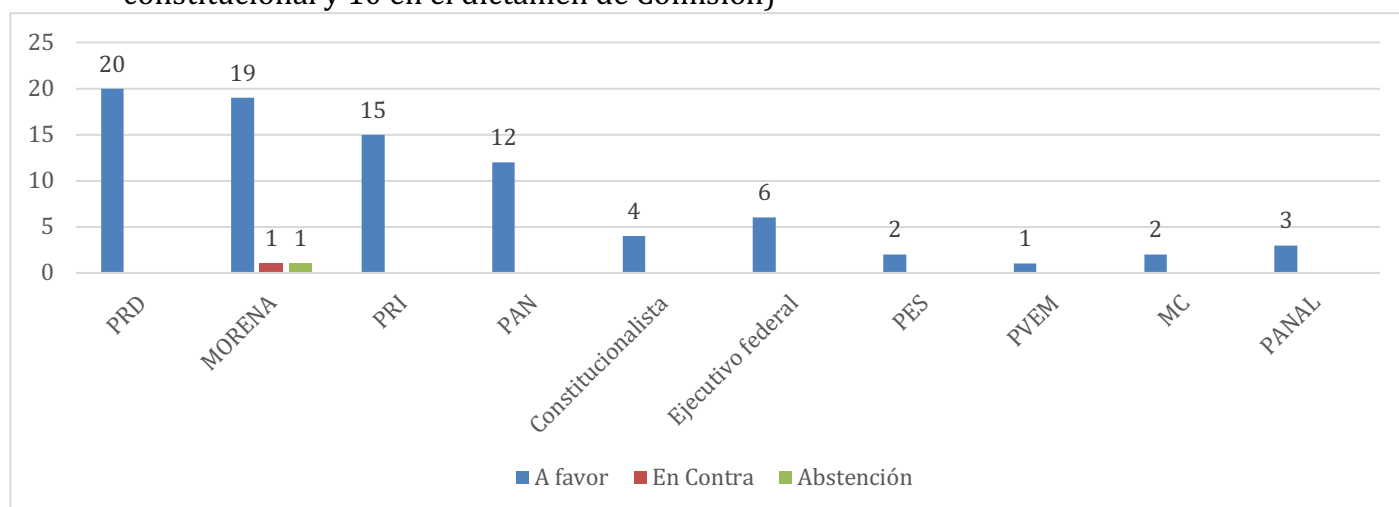
Recuadro 5.13: Artículo 4 constitucional, inciso B “Principios rectores de los derechos humanos de la Constitución de la Ciudad de México”.

1. La universalidad, interdependencia, indivisibilidad, complementariedad, integralidad, progresividad y no regresividad son principios de los derechos humanos.⁵⁶⁶

⁵⁶⁶ Diario Oficial de la Federación (2017), *op. cit.*

Asimismo, el 4 de enero de 2017 el artículo 5 de la Constitución (19 del borrador constitucional y 10 en el dictamen de la Comisión de Carta de Derechos) fue aprobado en lo general con 84 votos a favor, uno en contra (Jaime Cárdenas de Morena) y una abstención (Irma Sandoval de Morena), mientras que en lo particular contó con 71 votos positivos, 4 negativos (Irma Sandoval, Eduardo Rojo, Jaime López y Jaime Cárdenas de Morena) y una abstención (Patricia Ruiz Anchondo de Morena).⁵⁶⁷

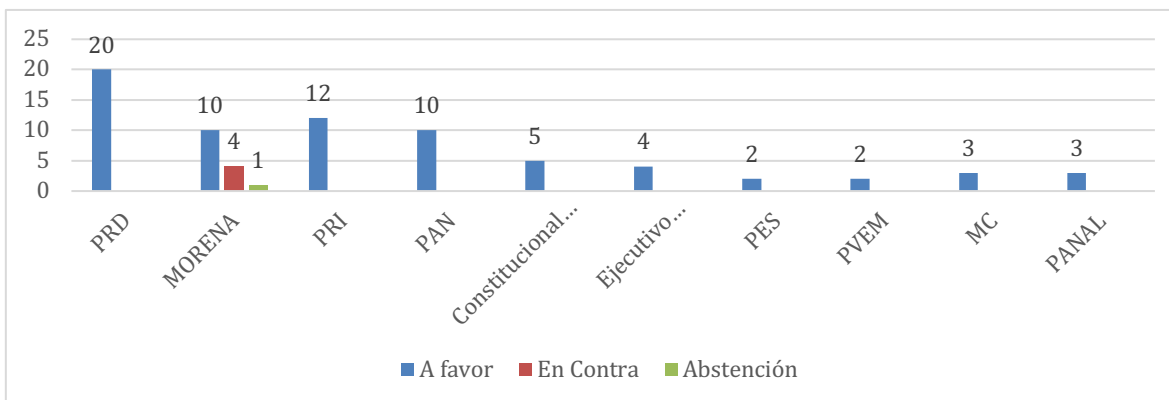
Gráfica 5.10: Votación en lo general del Artículo 5 de la Constitución (19 del borrador constitucional y 10 en el dictamen de Comisión)



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de votaciones de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México entregada por el equipo técnico de su Mesa Directiva para efectos del desarrollo de la investigación.

Gráfica 5.11: Votación en lo particular del Artículo 5 de la Constitución (19 del borrador constitucional y 10 en el dictamen de Comisión)

⁵⁶⁷ Es importante precisar que el Artículo 19 del borrador constitucional pasó a ser el 10 en el dictamen de la Comisión porque durante las deliberaciones se determinó que: “CUARTO. En cuanto al Artículo 10, se adopta la denominación de una Ciudad garantista, proveniente del Proyecto, consistente en la progresividad, la exigibilidad, justiciabilidad, la reparación integral por violación de derechos humanos, entre otros. Se incorporan el Sistema y el Programa de Derechos Humanos como instrumentos para cumplir con estos propósitos”. Finalmente, dicho artículo pasó a ser el 5 en el texto definitivo, tras la Conferencia de Armonización. Véase: Asamblea Constituyente (31 de enero de 2017), *op. cit.*



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de votaciones de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México entregada por el equipo técnico de su Mesa Directiva para efectos del desarrollo de la investigación.

Recuadro 5.14: Artículo 5 constitucional. “Ciudad garantista” inciso A. “Progresividad de los derechos”, numerales 1 a 5 de la Constitución de la Ciudad de México

1. Las autoridades adoptarán medidas legislativas, administrativas, judiciales, económicas y las que sean necesarias **hasta el máximo de recursos públicos de que dispongan, a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en esta Constitución.** El logro progresivo requiere de una utilización eficaz de los recursos de que dispongan y tomando en cuenta el grado de desarrollo de la ciudad.

2. El Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México establecerá un sistema de indicadores de estos derechos que permitan fijar metas en el presupuesto anual y evaluar la garantía de su cumplimiento progresivo, tomando como base los niveles esenciales y alcanzados de satisfacción conforme a lo previsto por la ley.

3. El ejercicio de la hacienda pública se orientará al cumplimiento efectivo de los derechos.

4. Aún en contextos de limitaciones graves de recursos, se optará por programas específicos y económicos que permitan salvaguardar los niveles esenciales de los derechos.

5. Las medidas que adopte la autoridad incorporaran los ajustes razonables y el diseño universal.⁵⁶⁸

⁵⁶⁸ Diario Oficial de la Federación (2017), *op. cit.*

De este debate se extrae una buena lección para futuras deliberaciones constituyentes: que una minoría bien puede contrarrestar su debilidad con la fortaleza de la argumentación, la persuasión y la pedagogía entre pares. En efecto, que la propuesta de progresividad defendida en un inicio tan solo por un puñado de representantes terminara siendo respaldada prácticamente por la totalidad de la Asamblea es reflejo de lo que la deliberación democrática puede contribuir a lograr.

5.3 Conclusiones

Los cuatro debates hasta aquí expuestos fueron seleccionados porque presentan condicionantes de diversa naturaleza que inciden en el éxito o fracaso de la deliberación como método para tomar decisiones constituyentes.

El insuperable clivaje en torno a la plusvalía del suelo de la Ciudad de México fue abordado en una primera instancia. Este debate se realizó bajo los influjos de una campaña que reemplazó la evidencia por manipulación informativa. El poder de veto de las empresas inmobiliarias canceló la posibilidad de construir, a través de un ir y venir argumentativo, la propuesta que mejor representara el interés público. Muchos asambleístas, e incluso el propio jefe de Gobierno, no resistieron las presiones externas y acabaron por ceder para no enemistarse con un poderoso grupo privado. Este episodio constituyente ilustra cómo el contexto que rodea a una Asamblea y fuerzas ajenas a ésta pueden influir negativamente en el curso de la deliberación.

El segundo debate, correspondiente a la libre determinación de los pueblos indígenas, representa un caso opuesto. Aquí se constata que el contexto que rodea a una Asamblea Constituyente también puede favorecer a la deliberación constituyente y al surgimiento de consensos transversales entre sus bancadas. Ello sucede cuando se diseñan e implementan mecanismos, como las asambleas consultivas a pueblos indígenas, que permiten que las personas sean coautoras de sus nuevos derechos. Tales esquemas además de permitir a los tomadores de decisiones recoger y conocer el pulso

ciudadano, suministran al proceso constituyente altas dosis de legitimidad democrática que sirven para robustecer la iniciativa.

En los debates constituyentes en torno al matrimonio igualitario y el aborto legal se observa que cada bloque comenzó la deliberación constituyente en puntos inaceptables para su contraparte y que, en aras de alcanzar un acuerdo, se ven obligados a ceder hasta encontrar un equilibrio que a nadie deja del todo satisfecho pero que es aceptable para todas las partes. Para haber llegado a ese punto, fue necesario salir de los moldes tradicionales de disciplina partidista, de modo que cada constituyente pudiera votar en libertad asumiendo plenamente su responsabilidad.

Por último, en el debate en torno del reconocimiento de derechos sin concatenarlos a su factibilidad presupuestal resalta el efecto positivo para la deliberación de la Bancada Constitucionalista, una fuerza que, aunque minoritaria, estuvo comprometida a promover una formulación en la cual las posturas que iniciaron en extremos opuestos pudieran confluir. La conciliación, la mediación y las labores pedagógicas entre pares propias de la deliberación democrática jugaron un papel fundamental para que la iniciativa prosperara.

-0-

Con los vientos políticos y las manecillas del reloj jugando en su contra, el 31 de enero de 2017, día límite fijado en la Reforma Política, la Asamblea Constituyente aprobó y expidió la primera Constitución Política de la Ciudad de México. La fecha no puede ser más emblemática, pues coincide con la promulgación del Acta Constitutiva de la República Mexicana de 1824, así como con la sesión solemne que suscribió la Constitución de 1917.⁵⁶⁹ Contra todo pronóstico, una Asamblea fragmentada, en la cual ni siquiera las dos primeras fuerzas coaligadas podían alcanzar la mayoría calificada

⁵⁶⁹Alejandro Encinas Rodríguez, *op. cit.*

requerida, inmersa en un ambiente político hostil, logró cumplir en tiempo y forma con su mandato. ¿Cómo fue esto posible?

Para algunos de sus protagonistas, la clave estribó en que se abrieron ventanas para la deliberación democrática. Sin duda hubo oportunismos, abyecciones políticas, desencuentros y crispación; campañas de desinformación, poderes públicos y privados que cabildaron para descarrilar el proceso; desinterés, frivolidad y ausentismo. Hubo desde luego imposición, negociación y votaciones divididas, tal como sucede habitualmente en la toma de decisiones parlamentarias en momentos ordinarios. Pero también irrumpió la deliberación democrática y, con ésta, la construcción de coaliciones transversales que posibilitaron alcanzar mayorías calificadas en un congreso fragmentado. Es éste el factor al que puede atribuirse que, pese a todas las adversidades, contradicciones y deficiencias del proceso, la Constitución de la Ciudad de México hubiera arribado a buen puerto.

De acuerdo con el presidente de la Mesa Directiva, Alejandro Encinas Rodríguez, el mayor acierto en la conducción del proceso parlamentario fue que se garantizó un ejercicio irrestricto de la libertad de expresión y el debate. En un marco de alta pluralidad política, a ningún diputado se le negó el uso de la palabra. La instrumentación de prácticas parlamentarias ajenas a la disciplina partidista tradicional contribuyó de manera determinante a construir los acuerdos transversales indispensables para su aprobación. Por último, Encinas resalta el papel de las audiencias ciudadanas, y, prominentemente, las consultas a los pueblos indígenas. Tales buenas prácticas de Parlamento Abierto permitieron recoger la voluntad de miles de capitalinos deseosos de hacerse escuchar e influir en el proceso.⁵⁷⁰

Por su parte, Enrique Provencio responde que el éxito de los trabajos de la Asamblea es atribuible a tres factores. El primero es la disposición política de las partes a cumplir con el mandato constituyente: un compromiso histórico por sacar adelante el interés

⁵⁷⁰Alejandro Encinas Rodríguez (2018), Entrevista concedida en la Ciudad de México el 10 de noviembre 2018.

superior de la ciudad. El segundo es que subyacían criterios de eficacia política, pues nadie quería cargar con los costos de que el proceso constituyente fuera un fracaso. Y el tercero fue que los grupos parlamentarios no eran monolíticos: la diversidad atravesó a todos los grupos parlamentarios. Si bien en la mayoría de las bancadas había sectores doctrinarios o indispuestos al diálogo, también había actores con un sentido más práctico. Su inusitada y enriquecedora presencia permitió tender puentes entre bancadas. Provencio relata que se podía dialogar sin restricciones, inhibiciones y sin supeditación a ninguna autoridad política con esos sectores de otros partidos con la misma disposición a construir acuerdos.⁵⁷¹

Precisamente esa libertad para trabajar de manera transversal y horizontal que en raras ocasiones se encuentra en legislaturas ordinarias fue lo que posibilitó la deliberación constituyente. Es la voz de Provencio: Había reglas básicas no escritas que complementaban al reglamento de la Asamblea Constituyente, como conseguir un ánimo de entendimiento y escucha de las opiniones no afines a la propia. Eso era muy importante, porque las primeras rondas de posicionamiento no eran para llegar a una nueva redacción, sino para develar el grado de convergencia o desacuerdo en el punto de partida. Habiendo escuchado e intentado comprender los planteamientos divergentes, otra regla no escrita era que se procedía a un nuevo acercamiento para identificar las convergencias, los mínimos aceptables para un acuerdo y las líneas rojas, es decir, los puntos inaceptables y que obstaculizarían el acuerdo. En una tercera ronda, se ponían por delante los acuerdos como núcleo de lo que tentativamente podría quedar en la redacción final. En una cuarta ronda ya se comenzaban a explorar redacciones alternativas sorteando los aspectos controvertidos para salvaguardar el respaldo mayoritario a la esencia del planteamiento. En este punto había que estar dispuesto a sacrificar lo menos para salvaguardar lo fundamental. De este modo, se llegaba a un dictamen consensuado.⁵⁷²

⁵⁷¹ Enrique Provencio (2018), Entrevista concedida en la Ciudad de México 29 de noviembre de 2018.

⁵⁷² *Ibidem*.

En la entrevista concedida para esta investigación, Provencio destacó otros factores clave para el éxito de la deliberación, como no discutir sobre hechos consumados. Uno más: siempre que haya motivo de disenso, acudir a revisar lo que se establece en los bloques de constitucionalidad y de convencionalidad. Consultar la primera fuente fue útil porque de nada servía enfrascarse en una controversia si lo que la motivaba era anticonstitucional y, por tanto, improcedente. Con el bloque de convencionalidad, añade, era al revés: “los aspectos innovadores de conceptos difíciles se lograban fundamentar y sostener mostrando cómo ya había un acuerdo, tratado, convención o protocolo internacional.”⁵⁷³

En cambio, para este académico postulado como constituyente por el PRD, un factor que inhibió la deliberación fueron los vicios que cargaban muchos constituyentes que eran o habían sido diputados y senadores. Con aires de superioridad, pretendían aleccionar a los legisladores primerizos. En vez de dialogar, tenían la pretensión de llegar a acuerdos rápidos a través de los métodos tradicionales a los que estaban habituados. En el argot de la Asamblea sus intentonas se llegaron a conocer como el *dictaminazo*: una propuesta impuesta por los jefes de partidos ajena a los trabajos orgánicos en comisiones.⁵⁷⁴

Por su parte, Clara Jusidman rememora que, en los días previos a la disolución de la Asamblea, varios congresistas que tenían experiencia en legislativos ordinarios le confesaron la grata sorpresa de haber constatado que en la Constituyente sí se debatía, se compartía información, se aprovechaba la riqueza y la diversidad de las trayectorias de los integrantes. El nivel del debate aquí no tiene nada que ver con lo que ocurre en las cámaras, decían. Reconoce en compañeros de bancadas opositoras un auténtico deseo de escucha y de aprender de otras experiencias. Pese a ser a lo sumo crítica de varias malas prácticas que atestiguó durante sus cuatro meses y medio como constituyente, asegura que el nivel de deliberación en espacios como la Comisión de

⁵⁷³ *Ibidem.*

⁵⁷⁴ *Ibidem.*

Desarrollo Sostenible y Planeación Democrática o en temas como muerte digna fue admirable.⁵⁷⁵

Para seguir con los paralelismos históricos, el Ejecutivo local publicó el 5 de febrero de 2017 la Constitución. Pero su suerte no estaba asegurada. En las semanas posteriores a su publicación sería impugnada, entre otros poderes, por el Ejecutivo Federal aún cuando sus constituyentes designados no solo votaron a favor, sino que festejaron su aprobación. Además, la primera Legislatura del ahora Congreso de la Ciudad de México tendría una colosal tarea de armonización legislativa, es decir, de asegurar que los principios y disposiciones constitucionales se desarrollaran y vieran reflejados en las leyes secundarias. Visto en retrospectiva, es una asignatura que ha dejado mucho que desear. Pero lo sucedido después de ese 5 de febrero en el que se cumplieron cien años de la obra del Constituyente de Querétaro y la Ciudad de México por fin culminaba su larga marcha en pos de su autonomía, ya serán temas para otras investigaciones.

⁵⁷⁵ Clara Jusidman (2018), Entrevista concedida en la Ciudad de México el 16 de noviembre de 2018.

Conclusiones

La presente investigación se propuso ofrecer un panorama integral sobre los factores que propician o inhiben los procesos de deliberación democrática en una Asamblea Constituyente. Parte de su originalidad radica en que en vez de centrarse en el resultado –los contenidos del texto constitucional y las instituciones que ahí se instauran– como ocurre con la mayor parte de los estudios existentes en este campo, se abocó a escudriñar el proceso.

Partiendo de este enfoque, la investigación se preguntó ¿qué factores facilitan u obstaculizan los procesos de deliberación democrática de las Asambleas Constituyentes para elaborar y aprobar una Constitución? La hipótesis que se verificó es que los diseños institucionales y las reglas; el equilibrio de fuerzas al interior de la Asamblea y los perfiles que la integran; y el contexto político, institucional y social que la rodea, son las tres grandes categorías que favorecen o perjudican la deliberación democrática dentro de los procesos de elaboración constitucional. Para sustentar esta respuesta, en primera instancia, se revisaron a profundidad los principales debates en curso y aportaciones teóricas en la materia. Posteriormente, ya provista de un marco conceptual, la tesis se abocó al análisis del comportamiento de esas categorías en un estudio de caso: el proceso constituyente de la Ciudad de México 2016-2017.

Uno de los principales desafíos de la investigación fue establecer un mecanismo intermedio para conectar la esfera normativa con la esfera práctica. La forma en la que esto se consiguió fue a través de la *operacionalización* de la deliberación constituyente, tipología ideal de creación propia. En efecto, el *Modelo de condiciones que propician la deliberación constituyente* es uno de los aportes centrales de esta tesis al campo de estudios en el que se inscribe. Su pertinencia y aplicabilidad quedaron validadas en el estudio de caso, pues permitió una aproximación al plano empírico de carácter integral, sistemática y enfocada en observar el impacto de variables significativas. Aunque este trabajo se concentró exclusivamente en un caso, la elaboración de la Constitución de la Ciudad de México, futuras investigaciones que opten por un enfoque cualitativo pueden

retomar el modelo para realizar estudios de caso o comparaciones entre fenómenos de naturaleza semejante con criterios estandarizados.

A través de esta vía fue posible alcanzar los siguientes hallazgos: En lo que respecta a la primera categoría del modelo, es preciso concluir que la mayor parte del diseño institucional y de las reglas pactadas jugaron a favor del procesamiento deliberativo de la Constitución de la Ciudad de México. En primera instancia, porque los convocantes optaron por generar un órgano legislativo extraordinario con el único propósito de discutir y aprobar el texto constitucional, de modo que esta función no fuese delegada en una legislatura ordinaria y así se evitara entremezclar temas refundacionales con temas de coyuntura.

Otra conclusión a la que llega esta tesis es que limitar a cien diputados constituyentes la conformación de la Asamblea fue una decisión acertada y favorable para la deliberación. Esto se debe a que conforme aumenta el tamaño de un órgano deliberativo disminuye la posibilidad de sus integrantes para deliberar en condiciones de igualdad, al punto que las grandes asambleas son dominadas por oradores carismáticos que, como señala Jon Elster, se apoyan más en la retórica y las pasiones que en los argumentos y la razón.⁵⁷⁶ Haber acotado los plazos de vida de la Asamblea a solo cuatro meses y medio también favoreció a que la deliberación no naufragara en debates estériles, sino se pusiera en práctica con sentido de presión y de eficiencia.

Entre las presunciones confirmadas a través del estudio de caso resalta que las reglas de proporcionalidad para elegir a las y los diputados constituyentes son favorables a la deliberación democrática. En principio, porque es una fórmula que traduce de manera más fidedigna los votos en escaños y, cuando los umbrales son bajos, favorece la presencia de las minorías, lo cual dota a la arena legislativa de dos requisitos normativos de la deliberación constituyente: representatividad e inclusión. En segundo lugar, porque conjugada con acciones afirmativas, como las listas de partido

⁵⁷⁶ Elster (2001), *“La deliberación y los procesos...”*, cit., p. 144

escalonadas, la elección bajo el principio de representación proporcional permite la paridad de género, lo cual también abona al cumplimiento de esos dos requisitos. En tercer lugar, porque fue la vía por la que defensores de derechos humanos, feministas, activistas del movimiento urbano popular y académicos –que hubieran tenido muy bajas posibilidades de llegar a un escaño a través de una elección por distrito– pudieron acceder a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México y con ello enriquecer la pluralidad y los contenidos de los debates constituyentes. Pese a todo lo anterior, no se puede pasar por alto que la figura de los diputados designados por poderes constituidos distorsionó la representatividad de este órgano legislativo.

La investigación también concluye que la regla de mayoría simple para la toma de decisiones legislativas inhibe la deliberación constituyente, mientras que la regla de mayoría calificada la favorece. En contraparte, deben también presentarse las deudas de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México con la deliberación democrática, entre las que destaca no haber sometido el texto aprobado a referéndum ratificatorio. Esto pudo haber contribuido a que la deliberación saliera de los recintos parlamentarios y se propagara entre la población capitalina.

Por lo que se refiere a la segunda categoría del modelo, se constató que por más que existan reglas y arreglos a favor de la deliberación democrática, ésta muy difícilmente puede instrumentarse si el proceso no cuenta con los perfiles políticos adecuados y con un equilibrio de fuerzas favorable al interior de la Asamblea. En efecto, la deliberación constituyente de la Ciudad de México se produjo en buena medida gracias a la inusitada presencia de asambleístas que, lejos de pertenecer a la política tradicional, provenían de esferas académicas, artísticas y del activismo social, así como de una elevada presencia en los principales grupos parlamentarios de políticos experimentados que contaban con los atributos para deliberar y que en varias ocasiones demostraron en los hechos su disposición a cambiar su posicionamiento original ante la argumentación de sus pares.

Uno de los hallazgos centrales del estudio es que la flexibilización de la disciplina partidista fue uno de los factores que influyó en mayor medida a favor de la deliberación de la primera Constitución de la Ciudad de México. Esta conducta *sui géneris* fue observable incluso dentro de los partidos más institucionalizados y que en los congresos ordinarios legislaban simultáneamente bajo un estricto control por parte de sus líderes de bancada. La flexibilización de la disciplina partidaria se debió en buena medida a la incorporación de candidaturas externas, pues tales perfiles tienen mayor independencia respecto a los jefes de bancada y sus carreras no dependen de estos. Gracias a ello, en la capital del país las y los asambleístas tuvieron mayor libertad para dialogar con sus contrapartes y votar con mayor libertad de consciencia.

Con respecto a los equilibrios entre las bancadas, quedó demostrado que la deliberación constituyente es improbable en congresos en los que una coalición mayoritaria puede por sí sola alcanzar la mayoría requerida con la fuerza de sus números. Para incentivar que los argumentos cobren fuerza, es conveniente que la Asamblea haya quedado integrada de tal forma, que ninguna coalición alcance por sí sola la mayoría requerida y, a la par, que ninguna bancada por sí sola cuente con poder de veto. Debe quedar claro que este es un factor que escapa del control de los diseñadores de procesos constituyentes. Si bien se pueden fomentar congresos plurales a través de reglas electorales incluyentes, lo cierto es que en última instancia deben ser exclusivamente los electores quienes decidan a través del voto la correlación de fuerzas dentro de la Asamblea.

Debe recordarse que en el caso seleccionado, conforme avanzaban los trabajos legislativos se consolidaron dos grandes bloques, uno liderado por Morena y PRD, cuyas bancadas lograron hacer a un lado sus viejas rencillas para velar por un proyecto progresista de ciudad, y del otro lado se ratificó la histórica coalición parlamentaria entre el PRI y el PAN. Ninguna de estas coaliciones por sí sola alcanzaba la mayoría calificada. En pocas palabras, la implacable aritmética los obligó a tejer acuerdos. A través del seguimiento de votaciones por artículo, esta investigación identificó a un subconjunto de constituyentes de distintos partidos cuyas votaciones fluctuaron en

función de la escucha y de su conciencia según la temática en cuestión. Estos perfiles no disciplinados también coadyuvaron a configurar distintas mayorías calificadas.

Para concluir la presentación de hallazgos de la segunda dimensión del modelo, solo resta agregar que la deliberación constituyente contribuyó a que un congreso dividido en el cual ningún bloque contaba por sí solo con la mayoría calificada, no cayera en la parálisis, sino que fuera capaz de configurar mayorías calificadas multiformes en función de diversos debates parlamentarios y así cumplir en tiempo y forma con su encargo. A este fenómeno se le denominó *volatilidad de las coaliciones*.

En lo correspondiente a las influencias del contexto institucional, político y social en los trabajos deliberativos de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México también hay conclusiones a resaltar. Aquí se identificaron influencias externas que propiciaron la deliberación e influencias que la inhibieron. Entre las primeras se encuentran las asambleas comunitarias, destacadamente las de los pueblos indígenas y originarios, así como modalidades diversas de Parlamento Abierto. En estos espacios la participación de múltiples grupos de la sociedad civil altamente profesionalizados en la incidencia en políticas públicas y legislaciones fue positiva para ampliar los márgenes de la deliberación. Entre las influencias negativas para la deliberación se encuentran lobbies, los grupos de presión y grupos de poder fácticos que interceden por intereses y agendas de carácter privado.

Estos son en síntesis los principales hallazgos de la aplicación del modelo normativo a un estudio de caso. Pero debe recordarse que desde la exposición del diseño de investigación se anticipó que la deliberación constituyente de la Ciudad de México también se analizaría desde otro ángulo: la reconstrucción de cuatro debates constituyentes centrales. Los tópicos seleccionados fueron: 1) Plusvalía y captura de valor inmobiliario; 2) Derechos de los pueblos indígenas, originarios y residentes de la Ciudad de México; 3) Interrupción legal del embarazo y matrimonio igualitario; y 4) Derechos humanos: progresividad vs factibilidad presupuestal.

El análisis del primer debate sirvió para confirmar que no todo tipo de participación de la sociedad es positiva para la deliberación constituyente; que los cambios durante la elaboración de una Constitución, si no son meramente superfluos, pueden y suelen afectar intereses arraigados en el viejo orden. La deliberación se distingue de otras vías para tomar decisiones, porque su aspiración es generar bienes de uso común, accesibles para todos. El tipo de participación de las empresas inmobiliarias en este debate parlamentario dista de ello, pues movilizaron recursos de distinta naturaleza con el fin de que en el nuevo orden jurídico persistiera una (des) regulación que permitiera a un reducido grupo social seguir apropiándose de los excedentes generados a partir de inversiones públicas.

La participación de estos grupos también socavó la deliberación porque su participación lejos de propiciar un debate informado y basado en evidencia, movilizó miedos y prejuicios a través de campañas de desinformación. En contraparte, los propulsores de la captura de valor no lograron articular una explicación que convenciera a la opinión pública, motivo por el cual perdieron el debate tanto al interior como al exterior de la Asamblea. En este caso, el bloque mayoritario tuvo que acceder a retirar de la redacción final el término *plusvalía*, un concepto altamente normalizado en legislaciones de otras ciudades y en convenciones internacionales sobre asentamientos humanos.

El segundo debate analizado es la antítesis del primero. Su reconstrucción es útil para dar un ejemplo sobre modalidades de participación ciudadana que favorecen la deliberación constituyente. Las 940 asambleas que deliberaron en torno al dictamen de la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes fueron un espacio que permitió que miles de personas fueran coautoras de sus futuros derechos. La deliberación *hacia afuera*, es decir, entre la Asamblea y segmentos sociales, elevó el nivel de exigencia a los constituyentes, ayudó a sensibilizarlos en torno a reivindicaciones históricas de sus representados y allanó el camino a la construcción de un inédito consenso entre las distintas fuerzas políticas.

El aporte de la deliberación para resolver el tercer debate –interrupción legal del embarazo y matrimonio igualitario– es la cesión mutua. Sobre este último, ya existían tesis jurisprudenciales que lo salvaguardaban, lo cual fungió como una suerte de blindaje durante los debates constituyentes. En cambio, la cuestión de constitucionalizar la interrupción legal del embarazo generó tal polarización, que en una asamblea dividida difícilmente pudo haber sido conciliada. Cada bloque comenzó esta deliberación en puntos inaceptables para su contraparte, pero en aras de alcanzar un acuerdo, todos se vieron obligados a ceder hasta encontrar un equilibrio que a nadie dejó del todo satisfecho pero que fue aceptable para todas las partes. La ambigüedad en la redacción de los artículos constitucionales resultantes de este debate fue una fórmula para evitar poner en riesgo un derecho fundamental para las mujeres previamente reconocido en legislaciones secundarias de la ciudad.

Del cuarto debate, *progresividad vs factibilidad presupuestal de los derechos humanos*, resalta el papel positivo de elementos inherentes a la deliberación constituyente, como la voluntad de escucha y las labores pedagógicas entre pares. Al igual que en el debate anterior, las partes comenzaron en posiciones inaceptables para sus contrapartes. La diferencia es que en vez de ceder, en este caso tras múltiples rondas de argumentación, conciliación y clarificación se fue construyendo una redacción de consenso.

Tratadas de manera aislada, ni las conclusiones derivadas de la aplicación del *Modelo de factores que propician la deliberación constituyente*, ni el estudio de los debates constituyentes podrían dar una respuesta comprehensiva. Pero lo cierto es que por distintas vías metodológicas y distintos ángulos de estudio se arriba a la misma conclusión. Su conjugación permite concluir que, en efecto, diseños y prácticas deliberativas fueron elementos fundamentales para que la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México cumpliera en tiempo y forma con su encargo.

Esta tesis se escribió con la firme convicción de que la Ciencia Política tiene todo el potencial para ejercer mayor incidencia en la esfera pública. Pero esto pasa por fortalecer la generación de conocimiento aplicado, útil, pertinente y que contribuya a

fundamentar la toma de decisiones. Pasa por acercar la disciplina a los espacios en los que se diseñan e implementan políticas públicas y legislaciones. La aspiración de la teoría de la deliberación democrática es que las sociedades puedan tomar, a través del intercambio de evidencia y argumentos, decisiones justas que encarnen de la mejor manera posible el bien común. Nadie puede negar que poner en práctica las premisas normativas de esta teoría conlleva enormes dificultades. Pero como aquí se demostró, siempre y cuando no nos aferremos a purismos o maximalismos, tampoco es que sea imposible.

Es por tanto conveniente estimular un itinerario de investigaciones que se dedique a profundizar nuestra comprensión en torno a los aciertos y errores de experiencias previas que intentaron incorporar componentes de la deliberación en instituciones de la democracia representativa; continuar con la tarea de identificar factores que ejercen influencias positivas y negativas para la deliberación, y promover investigaciones que no se queden meramente en el plano de la especulación contemplativa, sino que sean de utilidad para que futuros impulsores de procesos deliberativos puedan ahorrarse equivocaciones y potenciar aciertos de experiencias previas. De lo que se trata es de seguir promoviendo agendas de investigación que tengan como propósito contribuir a mejorar la calidad de las democracias.

Epílogo

El 17 de septiembre de 2018 fue como cualquier día en la vida de los habitantes de la Ciudad de México. Aunque para la inmensa mayoría pasó desapercibido, ese mismo día, tras un prolongado ciclo, finalmente entró en vigor la primera Constitución Política de la naciente entidad federativa.

Es cierto que los cambios en el régimen interior de la urbe no acontecieron súbitamente. Fueron en realidad producto de un prolongado y a veces agonizante gradualismo no exento de regresiones. Pero con la entrada en vigor de la Constitución quedaba de una vez por todas sellado el divorcio con ese pasado de tutelaje e intromisión de los poderes federales en la vida interna de la capital del país. Atrás quedaban creencias fuertemente arraigadas sobre la imposibilidad de que dos poderes pudieran convivir pacíficamente en un mismo territorio; los caudillos capaces de suprimir repentinamente los ayuntamientos y las décadas doradas de la hegemonía priísta en las que el presidente gobernaba el Departamento del Distrito Federal y las delegaciones a través de un regente y 16 delegados. Quedaban atrás los tiempos de los derechos políticos cercenados a una ciudadanía que destacaba por sus altos índices de participación, pero que estaba impedida a elegir a sus propias autoridades y representantes populares. Recordemos que incluso cuando finalmente el DF tuvo acceso a representación local y a un gobierno democráticamente electo, sus titulares no estaban legalmente facultados para ejercer plenamente las atribuciones que sí se reconocían a las 31 entidades federativas restantes. Por ejemplo, los legisladores locales no tenían permitido reformar la ley local de mayor jerarquía, porque esa era una atribución exclusiva del Congreso Federal. Eso también, después de sortear innumerables resistencias, quedó en el pasado gracias a la entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad de México.

A partir de esa fecha, las generaciones presentes y futuras de capitalinos tienen constitucionalizados derechos políticos que fueron negados a las generaciones que las

precedieron. Para llegar a este momento tuvieron que pasar muchas cosas. Las páginas anteriores fueron el relato de cómo un encadenamiento de diversos acontecimientos, muchos de ellos contradictorios entre sí, hizo posible que esto sucediera.

Aunque esta investigación se centró en el proceso, la relevancia del resultado, es decir, los contenidos constitucionales, amerita cuando menos dedicar una breve reflexión. Tal como en su momento lo hicieron la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, el Estatuto de la Ciudad de Brasil, además de constituciones nacionales como la ecuatoriana y la boliviana, el proceso constituyente de la Ciudad de México encontró que la mejor manera para representar el interés colectivo de la ciudadanía de la capital del país era estructurando los contenidos constitucionales a partir del derecho a la ciudad.⁵⁷⁷

El derecho a la ciudad es pensar la justicia en su dimensión espacial; es el ejercicio de los derechos humanos dentro de un territorio urbano. Entrados en el Siglo XXI, este concepto ha trascendido los planteamientos seminales de Lefebvre para resignificarse de cara a las nuevas reivindicaciones colectivas. Por un lado, abarca un conjunto de derechos específicamente urbanos, como vivienda, espacio público, equipamiento de calidad y movilidad, y, por otro lado, derechos de naturaleza cultural, socioeconómica, política y ambiental. Su peculiaridad es que todos estos se concretan dentro de un espacio físico que ofrece políticas públicas y un conjunto de bienes y servicios con el fin de garantizarlos: la ciudad.⁵⁷⁸

Gracias al influjo de diversas cartas por el derecho a la ciudad que precedieron a la Constitución de la Ciudad de México, ésta no solo es resultado de las deliberaciones que se dieron dentro de la Asamblea y entre ésta y la sociedad; también retoma los

⁵⁷⁷ Alicia, Ziccardi (2019), *“Las nuevas políticas urbanas y el derecho a la ciudad”*, en Fernando Carrión y Manuel Dammert, *El Derecho a la Ciudad en América Latina*, Universidad Católica de Lima, Perú, p. 89

⁵⁷⁸ *Ibidem*, pp. 72 y 81

resultados de deliberaciones previas por parte de activistas, movimientos sociales, académicos y políticos de diversas ciudades alrededor del mundo.

El extinto Distrito Federal ahora es una Ciudad-Estado que cuenta con una Constitución propia. El desafío por delante es lograr que el derecho a la ciudad que en este documento fundacional se asienta, sea apropiado y ejercido por las millones de personas que habitamos y damos vida a la Ciudad de México.

Bibliografía

- ABAL, Medina, Juan Manuel (2003), *“Evaluando las instituciones políticas de los distritos federales”*, en México, Flacso, *Perfiles Latinoamericanos* 22
- ACKERMAN, Bruce (1991) *We The People*. Volumen 1. Foundations. Cambridge: Harvard University Press, Estados Unidos
- ALTMAN, David (2011), *Direct Democracy Worldwide*, EUA, Cambridge
- ÁLVAREZ, Arredondo, Ricardo (2002) *“Reforma política del Distrito Federal”*, en Ricardo Álvarez (coord.) *Libro blanco de la reforma del Estado*, Grupo parlamentario del PRD de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados
- BANNON, Alicia. L (2007), *“Designing a Constitution-Drafting Process: Lessons from Kenya”*, en The Yale Law Journal, 116
- BOVERO, Michelangelo (2008), *“Qué no es decidible. Cinco regiones del coto vedado”*, en DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho, 31
- BOHMAN, James (2016), *“La madurez de la democracia deliberativa”*, en Co-herencia, vol. 13, Número 24, Colombia, Universidad EAFIT, pp. 105-14
- BOIX, Carles (1999), *“Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies”*, en American Political Science Review, Vol. 93, Num. 3
- BROWN, J. Nathan (2008), *“Reason, Interest, Rationality, and Passion in Constitution Drafting”*, en Perspectives on Politics, Vol. 6 #4, Cambridge University Press
- BULMER, Elliot (2014), *What is a Constitution? Principles and concepts*, Suecia, IDEA Internacional
- CÁRDENAS, Jaime (2017), *“La tibia nueva Constitución de la Ciudad de México”*, en El Cotidiano, México, mayo-junio
- CLARENCE, Mark (2003), *The Strategic Use of Referendums. Power, Legitimacy and Democracy*, EUA, Palgrave Macmillan

CONCHA Cantú, Hugo Alejandro (2017), *“La evolución político-institucional de la Ciudad de México”*, en Gerardo Esquivel, Francisco Ibarra Palafox y Pedro Salazar (coordinadores), *Cien ensayos para el Centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República

CÓRDOVA, Lorenzo (2016), *“Presentación”*, en Comisión del Distrito Federal del Senado de la República, *Hacia una Constitución para la Ciudad de México*

DELANTY, Gerard (2002), *“Communitarianism and Citizenship”*, en Engin F. Isin y Bryan S. Turner, *Handbook of Citizenship Studies*, Londres, SAGE

DELGADILLO Rodríguez, Fausto (2001), *“La democratización del Distrito Federal: Proceso inacabado”*, en *Estudios Políticos*, núm. 28, sexta época, septiembre-diciembre

EISENSTADT, Todd A., A. Carl LeVan y Tofigh Maboudi (2015), *“When Talk Trumps Text: The Democratizing effects of Deliberation during Constitution-Making, 1974-2011”*, en *American Political Science Review*, Vol. 109, #3, Agosto

EISENSTADT, Todd A., A. Carl LeVan y Tofigh Maboudi (2017), *Constituents before Assembly. Participation, Deliberation and Representation in the Crafting of New Constitutions*, Cambridge University Press

ELSTER, Jon (1993), *“Constitution-Making in Eastern Europe: Rebuilding the Boat in the Open Sea”*, en *Public Administration*, Vol. 71, pp. 169-217

ELSTER, Jon (1995), *“Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process”*, en *Duke Law Journal*, Vol. 45, Número 2, pp. 364-396

ELSTER, Jon (2001), *“Introducción”*, en Jon Elster (coord.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa

ELSTER, Jon (2001), *“La deliberación y los procesos de creación constitucional”*, en Jon Elster (coord.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa

ELSTER, Jon (2001), *“Ideal and Reality in Constitution-Making”*, Ponencia preparada para la conferencia Democratic Transition and Consolidation, FRIDE/Gorbachev Foundation of North America, Madrid, octubre 19-27

ENCINAS Rodríguez, Alejandro (2009), *La larga marcha por la autonomía. Breve crónica de la construcción del gobierno de la Ciudad de México*, México, Fundación para el Fortalecimiento de los Gobiernos Locales

ENCINAS Nájera, Alejandro y Roberto Castellanos (2015), *“La Constitución de la Ciudad de México, ¿qué, cómo, cuándo y para qué?”*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, *Temas Estratégicos*, núm. 33

ENCINAS Rodríguez, Alejandro (2016), *“CDMX: La autonomía alcanzada”*, en Revista Voz y Voto, México, núm. 276, febrero

ENCINAS Rodríguez (2016), *“Informe ejecutivo elección a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México”*, junio

FERRAJOLI, Luigi (2006), *“Sobre los derechos fundamentales”*, en *Cuestiones Constitucionales* num. 15 julio-diciembre, México, UNAM

FIX FIERRO, Héctor (2015), *“Hacia el Centenario de la Constitución Mexicana de 1917. Una reflexión a partir de reformas, textos, modelos y culturas constitucionales”*, en Carbonell, Miguel Ángel, Héctor Fix Fierro y Diego Valadés (coords.), *Estado Constitucional, Derechos Humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Serie Doctrina Jurídica #715, pp. 683-731

FIX FIERRO, Héctor, Julia Isabel Flores y Diego Valadés (2017), *Los mexicanos y su Constitución. Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Colección Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales

FRASER, Nancy (1993), *“Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente”*, en *Debate Feminista* 7, marzo de 1993 México, UNAM

FUKUYAMA, Francis (1992), *The End of History and the Last Man*, Nueva York, Estados Unidos, The Free Press

GALLI, Guido y Yash Ghai (2006), *Constitution Building Processes and Democratization*, IDEA

GARCÍA Linera, Álvaro (2016), *“Proyecto de nación y proceso constituyente: la experiencia boliviana”*, México, Fundación para la Democracia

GAMBETTA, Diego (2001), *“¡Claro!”: Ensayo sobre el machismo discursivo*”, en Jon Elster (coord.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa

GARGARELLA, Roberto (1997), *Recientes reformas constitucionales en América Latina: una primera aproximación*”, en Desarrollo Económico, Vol. 36, # 144, Instituto de Desarrollo Económico y Social, pp. 971-990

GARGARELLA, Roberto, *“La democracia deliberativa en el análisis del sistema representativo”*, Insumisos, Red de Investigadores Latinoamericanos por la Democracia y la Paz

GARGARELLA, Roberto (2001), *“Representación plena, deliberación e imparcialidad”*, en Jon Elster (coord.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa

GARGARELLA, Roberto (2005), *“El constitucionalismo según John Rawls”*, en Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, Vol. 7, #14, segundo semestre de 2005, Universidad de Sevilla, España

GARGARELLA, Roberto (2015), *“La sala de máquinas de las constituciones latinoamericanas. Entre lo viejo y lo nuevo”*, en Revista Nueva Sociedad julio-agosto 2015, Número 257

GERRING, John (2004), *“What Is a Case Study and What Is It Good for?”*, en *American Political Science Review*, Vol. 98, #2, mayo de 2004

GHAI, Yash (2012), *“The Role of Constituent Assemblies in Constitution Making”*, Suecia, IDEA Internacional

GINSBURG, Tom, Zachary Elkins y Justin Blount (2009), *“Does the Process of Constitution-Making Matter?”*, en *The Annual Review of Law and Social Science* 5, pp. 201-223

GLASSMAN, Matthew E. (2017), *“Congressional Member Organizations: Their Purpose and Activities, History, and Formation”*, EUA, Congressional Research Service

Gobierno del Distrito Federal (2006) *Lo que todo buen Chilango debe saber sobre la Ciudad de México*, Gobierno del Distrito Federal, México

GÓMEZ, Mara y Carolina Espinosa (2016), *Las reformas estructurales vistas a través de los derechos humanos*, en ESQUIVEL Gerardo, Alejandro Encinas Nájera y Noel Pérez (coordinadores), *Reformas Estructurales: Avances y desafíos*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, tomo #2

HART, Vivien (2003), *Democratic Constitution Making*, Special Report 107, United States Institute of Peace

HELD, David (2006), *Models of Democracy*, EUA, Stanford University Press

HERNÁNDEZ, Antonio María, *“Valoración de la reforma constitucional del 1994 en su décimo aniversario”*, en *Cuestiones Constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional*, núm. 14, México, UNAM

HURTADO González, Javier y Alberto Arellano Ríos (2009), *“La Ciudad de México y el Distrito Federal: Un análisis político-constitucional”*, en *Estudios constitucionales* [online]. 2009, vol. 7, núm. 2, pp.207-239

HYDEN, Goran y Denis Venter (2001) *Constitution-Making and Democratization in Africa*. Sudáfrica, Pretoria

ISIN, Engin F. (2002), *“City, Democracy and Citizenship”*, en Engin F. Isin y Bryan S. Turner, *Handbook of Citizenship Studies*, Londres, SAGE

ISIN, Engin F. y TURNER Bryan S. (2002), *“Citizenship Studies: An Introduction”*, en Engin F. Isin y Bryan S. Turner, *Handbook of Citizenship Studies*, Londres, SAGE

JANOSKI, Thomas y GRAN, Brian K. (2002), "The Foundations of Legal and Political Citizenship", en Engin F. Isin y Bryan S. Turner, *Handbook of Citizenship Studies*, Londres, SAGE

JARUFE, Juan Pablo (2014), *"Características y efectos de las asambleas nacionales constituyentes: experiencia comparada"*, Chile, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

JUÁREZ UNDELLO, Nelly Antonia (2017), "Bitácora de los Días Constituyentes", *El Cotidiano*, num.203, México, UAM Azcapotzalco

KITSCHOLT, Herbert (1994), *The Transformation of European Social Democracy*, Estados Unidos, Cambridge University Press

KLEIN, Claude y Andrés Sajó (2012), "Constitution-Making: Process and Substance", en Michel Rosenfeld y Andrés Sajó, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford Handbooks Online

LIJPHART, Arend (1995), "The Advantages of PR – for Voters and Politicians", en *The Good Society*, Vol. 5, #2

LOAEZA, Soledad (1995), "Perspectivas para una historia política del Distrito Federal en el Siglo XX", en *Historia Mexicana*, vol. 45, núm. 1

LÓPEZ, Mauricio (2016), "Esfuerzos precedentes: intentos fallidos para una constitución en el DF", en *Revista Configuraciones*, núm. 41, mayo-agosto, Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD)

MADISON, James, "El federalista #47", en Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *El Federalista*, Librodot

MANGABEIRA, Roberto (2010), *La alternativa de la izquierda*, Buenos Aires, Argentina, FCE

MANIN, Bernard (1987), "On Legitimacy and Political Deliberation", en *Political Theory* 15:338

MARVÁN, Laborde, Ignacio (2001), *“La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal”*, en Revista Cuestiones Constitucionales, núm. 4, México, UNAM

MARVÁN, Laborde, Ignacio (2012), *“De la ciudad del presidente al gobierno propio, 1970-2000”*, en RODRÍGUEZ Kuri, Ariel (coordinador), *Historia política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)*, México, El Colegio de México

MARVÁN, Ignacio (2016), *“Reflexiones y propuestas para la realización del Constituyente de la Ciudad de México”*, en Comisión del Distrito Federal del Senado de la República, *Hacia una Constitución para la Ciudad de México*

MARVÁN, Ignacio (2017), *Cómo hicieron la Constitución de 1917*, México, FCE , SC y CIDE

MONEDERO, Juan Carlos (2011), *El gobierno de las palabras. Política para tiempos de confusión*, Ciudad de México, México, FCE

MOUFEE, Chantal (1999), *“Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism?”*, en Social Research, Vol. 66, #3, Prospects for democracy

MUÑOZ Ledo, Porfirio (2016) “Prólogo”, en: Mario Delgado (coord.) *Hacia una Constitución para la Ciudad de México*, Senado de la República e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México

NEGRETTO, Gabriel L. (2012), *“Replacing and Amending Constitutions: The Logic of Constitutional Change in Latin America”*, en *Law & Society Review*, Vol. 46, #4, Wiley

NEGRETTO, Gabriel L. (2016), *“Constitutional Replacements in Democratic Regimes. The Challenge of Change Within Continuity”* Paper presentado en el seminario internacional *“Constitution Making in Democratic Constitutional Orders”*, Ciudad de México, CIDE, 11 y 12 de Agosto

NEGRI, Antonio (2008), *Imperio, multitud y sociedad abigarrada*, Bolivia, CLACSO

NEGRI, Antonio (2015), *El poder constituyente. Ensayo sobre las alternativas de la modernidad*, Madrid, Editorial Traficantes de Sueños

NEGRI, Juan (2015), *“Democracia deliberativa: Una crítica*, en Revista PostData, Vol. 20, #2, octubre de 2015

OROZCO, David (2017), *“Las impugnaciones a la Constitución Política de la Ciudad de México”*, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, Temas Estratégicos núm. 46

PARTLETT, William (2016), *“The Rules and Roles of Democratic Constitution-Making Institutions”*, Paper presentado en el seminario internacional *“Constitution Making in Democratic Constitutional Orders”*, Ciudad de México, CIDE, 11 y 12 de Agosto

PESCHARD, Jacqueline (1997), *“La Reforma Política del Distrito Federal después de 1994”*, en Lucía Álvarez (coord.), *Participación y democracia en la Ciudad de México*, La Jornada – CIICH – UNAM

PFEFFER, Jeffrey (1993), *“Comprensión del papel que juega el poder en la toma de decisiones”* en Lecturas de Teoría de la Organización Vol. II, Ministerio de las Administraciones Públicas, pp. 61-98.

PISARELLO, Gerardo (2014), *Procesos Constituyentes. Caminos para la ruptura democrática*, Madrid, Editorial Trotta

PITKIN, Hanna (1985), *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales

RAMOS, Quetzalli y PAZ, Felipe (2015), *“Instrumentos para el desarrollo orientado al transporte”*, *Institute for Transportation and Development Policy*

RAWLS, John (2006), *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica

RIOS, Marcela (2015), *Mecanismos de cambio constitucional en el mundo*, PNUD Chile

RODRÍGUEZ Kuri, Ariel (coordinador) (2012), *Historia política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)*, México, El Colegio de México

RODRÍGUEZ Kuri, Ariel (2012), “*Ciudad oficial, 1930-1970*”, en RODRÍGUEZ Kuri, Ariel (coordinador), *Historia política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)*, México, El Colegio de México

SALAZAR, Ugarte, Pedro (coord.) (2014), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez

SARTORI, Giovanni (1995), *Teoría de la democracia Tomo I. El debate contemporáneo*, Madrid, Alianza

SARTORI, Giovanni (2016), *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica

SERNA de la Garza, José María (2016), “*Reflexiones sobre la justificación de una Constitución para la Ciudad de México*”, en Comisión del Distrito Federal del Senado de la República, *Hacia una Constitución para la Ciudad de México*

The Carter Center (2014), *The Constitution-Making Process in Tunisia. Final Report 2011-2014*, Estados Unidos

TSEBELIS, George y Eunyoung Ha (2013), “*Coalition Theory: A Veto Players' approach*”, en *European Political Science Review*

TUSHNET, Mark (2008), “*Some Skepticism About Normative Constitutional Advice*”, en *William & Mary Law Review*, Vol. 49, Issue 4

TUSHNET, Marc (2013), “*Constitution-Making: An Introduction*”, en *Texas Law Review*, Vol.91:1983

VERMEULE, Adrian (2001), “*Veil of Ignorance in Constitutional Law*”, en *Law 111*, Yale L.J

Visión Legislativa (2018), “*Valoración del Parlamento Abierto en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México*”, marzo, consultado el 2 de marzo de 2020 en: <http://visionlegislativa.com/valoracion-de-parlamento-abierto-de-la-asamblea-constituyente-de-la-ciudad-de-mexico-5mzo18/>

WANDAN, Solongo (2016), *“Popular Participation and Constitution Making”*, Paper presentado en el seminario internacional *“Constitution Making in Democratic Constitutional Orders”*, Ciudad de México, CIDE, 11 y 12 de Agosto

WAHIU, Winluck (2011), *“Introduction”*, en BÖCKENFÖRDE, Markus, Nora Hedling y Winluck Wahiu, *A Practical Guide to Constitution Building*, IDEA

WEBER, Max (1979), *El político y el científico*, España, Editorial Alianza

WIDNER, Jennifer (2008), *“Constitution Writing in Post-conflict Settings: An Overview”*, 49 Wm. & Mary Law Review 1513

WILHELMI, Marco Aparicio (2008), *“La libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas. El caso de México”*, *Boletín mexicano de derecho comparado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 124. Consultado el 22 de enero de 2020 en: <http://bit.ly/37ShSEm>

WOLDENBERG, José, *“La Reforma Política del Distrito Federal en 1993”*, en Lucía Álvarez (coord.), *Participación y democracia en la Ciudad de México*, La Jornada – CIICH – UNAM

YOUNG, Iris M. (2001), *“Activist Challenges to Deliberative Democracy”*, en *Political Theory* Vol. 29 Num. 5

ZICCARDI, Alicia (2018), *“Ciudad de México. Dos modelos de ciudad y una conflictiva gobernanza local”*, en *Revista latinoamericana de investigación crítica*, año V, núm. 8, primer semestre, CLACSO, Buenos Aires

ZICCARDI, Alicia (2019), *“Las nuevas políticas urbanas y el derecho a la ciudad”*, en Fernando Carrión y Manuel Dammert, *El Derecho a la Ciudad en América Latina*, Universidad Católica de Lima, Perú

Documentos legales y administrativos

Acuerdo de la Mesa de Consulta, por el que se propone al pleno la designación de los órganos técnicos y administrativos de apoyo a los trabajos de la Asamblea, de conformidad con el numeral 1 del artículo 54 del Reglamento para el Gobierno Interior

de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, en Gaceta Parlamentaria de la Asamblea Constituyente, núm. 35 I, 16 de diciembre de 2016

Acuerdo de la Mesa Directiva, por el que se proponen Lineamientos complementarios para el resguardo de los expedientes de dictamen y bases reglamentarias para su discusión en el Pleno, en Gaceta Parlamentaria de la Asamblea Constituyente, núm. 55 II, 16 de diciembre de 2016

Acuerdo de la Mesa Directiva, por el que se proponen Lineamientos complementarios y bases reglamentarias para la discusión en el Pleno, en Gaceta Parlamentaria de la Asamblea Constituyente, núm. 56-I, 19 de diciembre de 2016

ALDF (2006), Ley de Sociedad de Convivencia para el Distrito Federal. Consultado el 15 de enero de 2020 en: <http://bit.ly/2sXLd1d>

Asamblea Constituyente de la Ciudad de México (29 de enero de 2017), “Comisión de Carta de Derechos Artículo 14. Ciudad Solidaria”. Consultado el 10 de octubre de 2019 en: <http://bit.ly/2MQzNn8>

Asamblea Constituyente de la Ciudad de México (31 de enero de 2017), “Informe para armonización de la Constitución Política de la Ciudad de México”. Consultado el 15 de enero de 2020 en: <http://bit.ly/2ZYVQgo>

COMISIÓN DE CARTA DE DERECHOS DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO (2016), Voto del dictamen en lo general, *Asamblea Constituyente de la Ciudad de México*. Consultado el 15 de enero de 2020 en: <http://bit.ly/2ptQ1d5>

COMISIÓN DE CARTA DE DERECHOS DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO (2016), Voto particular de los diputados Luis Alejandro Bustos Olivares, Hugo Eric Flores Cervantes, Carlos Gelista González, Lisbeth Hernández Lecona y Cecilia Romero Castillo (artículo 11). Consultado el 10 de octubre de 2019 en: <http://bit.ly/36fRDYm>

Constitución Argentina

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada en el portal digital del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Constitución Política de la Ciudad de México

Decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México, en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 2017. Consultado el 15 de enero de 2020 en: <http://bit.ly/2qCuNKj>

Decreto por el que se reforman los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127; y se deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987

Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (2010), en Gaceta oficial del Distrito Federal, 27 de mayo de 2010 consultado el 10 de agosto de 2018 en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/wo48988.pdf>

Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Diario Oficial de la Federación del 25 de octubre de 1993

Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996

Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016

Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, consultado el 10 de septiembre de 2018 en:

<http://www.diputados.gob.mx/asambleaconstituyentecdmx/>

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (2007), Decreto por el que se reforma el Código Penal para el Distrito Federal y se adiciona la Ley de Salud para el Distrito Federal, Consultado el 15 de enero de 2020 en: <http://bit.ly/2N5Ztfd>

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (2016), “Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México”. Consultado el 15 de enero de 2020 en: <http://bit.ly/2pNqzPp>

GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO (2017), “Constitución de la CDMX servirá de inspiración a otros países, estados y ciudades para incorporar derechos de comunidades indígenas”. Consultado el 15 de enero de 2020 en: <http://bit.ly/2QvqyL5>

IEDF, Estadísticas del Padrón Electoral y la Lista Nominal por delegación Política. Fecha de corte al 31 de marzo de 2016. Consultado el 3 de julio de 2016 en: <http://www.iedf.org.mx/de/deoyge/PadronElectoralListaNominal/C20160331-TOTALporDEL.pdf>

INE (2016b) Lineamientos para la Elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, disponible en: <http://bit.ly/1sjToyO>

INE/CG52/2016 Acuerdo por el cual se emite la Convocatoria para la elección de sesenta diputadas y diputados para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México

INE/CG53/2016, Acuerdo por el que se aprobó el Plan y Calendario Integral del Proceso Electoral

INE/CG211/2016, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral sobre la solicitud de registro de fórmula de candidatos independientes a diputados por el principio de representación proporcional para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, presentada por los ciudadanos Enrique Pérez Correa y Esther Silvia Sánchez Barrios

INE/CG188/2016, ACUERDO del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se determina el mecanismo para la aplicación de la fórmula de asignación de diputados por el principio de representación proporcional a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, que correspondan a los partidos políticos y candidatos independientes con base en los resultados que obtengan en la Jornada Electoral que se celebrará el cinco de junio de dos mil dieciséis, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 2017

Ley 24.588 De garantía del Estado Federal en la ciudad de Buenos Aires, consultado el 2 de junio de 2018 en: <http://www.profesorgentile.com/n/ley-24-588-de-garantia-del-estado-federal-en-la-ciudad-de-buenos-aires.html>

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Consultado el 15 de enero de 2020 en: <http://bit.ly/2N4P3wv>

Ley General de Partidos Políticos, consultado el 10 de septiembre de 2018 en:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130815.pdf,

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1970, consultada el 10 de agosto de 2018 en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18391/16530>

PREP Ciudad de México para la elección al Constituyente, consultado el 3 de julio de 2016 en: <https://prep2016-cdmex.ine.mx/Asambleistas/Entidad/Votos/>

Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México (2016), consultado el 10 de septiembre de 2018 en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/DOC/>

Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, en Gaceta Parlamentaria de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, Núm. 11-V del 12 de octubre de 2016

Tesis: 1a./J. 43/2015 (10a.), de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Consultado el 15 de enero de 2020 en: <http://bit.ly/2FGj5CR>

TEPJF, SUP-JDC-1593/2016 y acumulados. Diversos acuerdos por los que el Instituto Nacional Electoral determinó negar la solicitud de registro de las fórmulas de candidaturas independientes al incumplir con el requisito relativo al total de registros válidos de firmas de respaldo ciudadano, en el proceso para la elección de diputados a integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México

Otras referencias

Datos proporcionados por la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Constituyente

Entrevista a Alejandro Encinas Rodríguez, concedida en la Ciudad de México el 10 de noviembre 2018.

Entrevista a Clara Jusidman, concedida en la Ciudad de México el 16 de noviembre de 2018.

Entrevista a Enrique Provencio concedida en la Ciudad de México 29 de noviembre de 2018.

Pacto Por México. Acuerdos, consultado el 2 de junio de 2018 en: <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Por-M%C3%A9xico-TODOS-los-acuerdos.pdf>

Ponencia de Antonio Negri en el seminario "*Procesos constituyentes: la oportunidad democrática*", en la Universidad de Barcelona el 17 de abril de 2015. Consultado en: <https://www.youtube.com/watch?v=zQ2gne2Whms> el 4 de diciembre de 2017

Seminario "Hacia una Constitución de la Ciudad de México". Senado de la República, 9 de febrero de 2015