

# **Los retos de la Educación Cívica y la formación de ciudadanía en la Constitución Política de la Ciudad de México**

**Ponencia al XXVII Congreso Nacional de Estudios Electorales  
Guanajuato, México, 14 a 16 de noviembre de 2016**

Juan Antonio Garza García<sup>1</sup>

## **Introducción**

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

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

No pasa desapercibido que, en cumplimiento de lo dispuesto por la reforma constitucional de mérito, el pasado 15 de septiembre el Jefe de Gobierno presentó a la Asamblea Constituyente el proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, a partir de la cual se elaborará la Norma Fundamental que se expedirá y entrará en vigor en febrero de 2017.

---

<sup>1</sup> Licenciado y Maestro en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente se desempeña como Director Ejecutivo de Educación Cívica y Capacitación del Instituto Electoral del Distrito Federal. Correo electrónico: [juanantonio.garza@iedf.org.mx](mailto:juanantonio.garza@iedf.org.mx)

Así, en suma, la publicación del Decreto de referencia constituye un gran mérito para el país, pero a la vez, constituye un espacio propicio y una oportunidad para construir la Ciudad a la que todos aspiramos y que se traduzca, en los hechos, en mejoras en la calidad de vida de los habitantes de la misma, máxime si no se pierde de vista que la reforma constitucional, la elección del órgano constituyente local que tuvo lugar el 5 de junio de 2016, y la posterior aprobación de la Norma Fundamental local son tan solo las bases o cimientos en que se erigirá la nueva configuración de la capital de la República y de ello se desprenderán retos para los que la Ciudad, sus autoridades, sus instituciones, sus habitantes, deberemos poder hacer frente para ser acordes a la realidad contemporánea de la misma, del país y del entorno internacional: En efecto, el principal reto para la capital de la República radica en la implementación del nuevo orden jurídico de la Ciudad y que el mismo se refleje en mejoras a la calidad de vida de todos los habitantes de la misma.

De acuerdo a lo anterior, el objeto de la presente ponencia consiste en compartir consideraciones y reflexiones respecto de la relevancia para un Estado de contar con una Constitución, como un instrumento que establezca los fundamentos para la integración y funcionamiento de los órganos de poder público; la base de las relaciones de convivencia social y los derechos de los habitantes de la demarcación a que esa Constitución se refiere; los mecanismos de control y equilibrio de poder así como los procedimientos de creación normativa, particularizando estos conceptos al caso concreto de la Ciudad de México, esbozando los temas o rubros que, desde mi perspectiva, y de manera meramente enunciativa más no limitativa, debieran formar parte del contenido de la Constitución local, haciendo énfasis en aquellos orientados a la educación cívica y formación de ciudadanía, en tanto procesos formativos que no se agotan en un momento específico, sino que transcurren con el tiempo, de manera continua y permanente y cuyos resultados surten efectos en la calidad de ciudadanía y de democracia de la Ciudad. Por último, propongo un ejercicio de prospectiva respecto de los efectos de la implementación y operativización de la Norma Fundante que se expida, tomando como referencia el proyecto presentado por el Jefe de Gobierno el pasado 15 de septiembre, en la calidad de vida de los ciudadanos ya que, como se señaló con anterioridad, desde mi perspectiva, los retos de la reforma política de la Ciudad de México no se agotan en expedir la Constitución local y, con arreglo a la misma adecuar el entramado normativo e institucional, sino que el verdadero y más importante reto de la reforma política, vista de manera integral, radica en la implementación de ese nuevo marco normativo y que el mismo dé respuesta a las necesidades y la problemática que aqueja a los habitantes de la capital

del país, traducéndose así en un instrumento de mejora de la calidad de vida de los habitantes de la capital de la República.

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

En el primero de ellos, y tomando como punto de partida el proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México presentado por el Jefe de Gobierno, así como diversos documentos relativos a la evaluación de la calidad de la ciudadanía y la democracia en este y otros países del Continente, propongo algunos de los temas que, desde mi perspectiva, debieran formar parte de las deliberaciones y los contenidos de la Constitución local. Al respecto, no deben pasar desapercibidas las tendencias actuales en cuanto a control de la regularidad y las obligaciones del Estado mexicano ante la Comunidad Internacional a través de los Tratados Internacionales, tal como lo prevén diversas sentencias y resoluciones jurisdiccionales como, entre otras, la sentencia dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Contradicción de Tesis 293/2011, de fecha 3 de septiembre de 2013 (Contradicción de Tesis 293/2011, 64).

A partir del esbozo de contenidos descrito en el párrafo precedente, propongo un segundo apartado que comprenda un ejercicio de prospectiva respecto de los alcances e implicaciones de la implementación y operativización de la Constitución local, cuyos preceptos deberán reflejarse, en primera instancia, en la legislación secundaria que deberá adecuarse o expedirse para lograr la plena armonía del orden jurídico local y nacional; posteriormente, en sentido amplio, la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad, la educación cívica y los procesos de formación de ciudadanía, en la convicción de que el éxito del nuevo orden constitucional de la Ciudad está estrechamente vinculado a la conciencia del ciudadano como sujeto de derechos y de los mecanismos para hacerlos valer, así como de la generación de una cultura cívica continua, permanente, que permee a la totalidad de sectores de la sociedad a través del tiempo, no sólo en un momento específico y determinado. La educación cívica y los procesos de formación de ciudadanía se erigen, en este sentido, como presupuestos indispensables no sólo del éxito del marco normativo e institucional que delimite la Norma Fundamental de la Ciudad, sino como instrumentos de mejora continua de la calidad de vida y de prevalencia y vigencia de los derechos que asisten a los ciudadanos, en plena observancia del Estado Democrático de Derecho.

## 1. Asamblea Constituyente y Constitución

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

Para efectos de esta ponencia, asumo la definición que del término Constitución plantea Hans Kelsen cuando afirma:

“Como quiera que se defina, la Constitución es siempre fundamento del Estado, la base del orden jurídico que pretende conocerse. Lo que se entiende siempre y ante todo por Constitución —y la noción coincide en este sentido con la forma de Estado— es que la Constitución constituye un principio donde se expresa jurídicamente el equilibrio de fuerzas políticas en un momento determinado, es la norma que regula la elaboración de las leyes, de las normas generales en ejecución de las cuales se ejerce la actividad de los órganos estatales, tribunales y autoridades administrativas. Esta regla de creación de las normas jurídicas esenciales del Estado, de determinación de los órganos y del procedimiento de la legislación, forma la Constitución en sentido propio, originario y estricto del término. La Constitución es la base indispensable de las normas jurídicas que regulan la conducta recíproca de los miembros de la colectividad estatal, así como de aquellas que determinan los órganos necesarios para aplicarlas e imponerlas y la forma como estos órganos habían de proceder; es decir, la Constitución es, en suma, el asiento fundamental del orden estatal” (Kelsen 2001, 14-15).

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

Partiendo de la definición y los elementos apuntados, es pertinente analizar los retos que enfrentan la educación cívica y los procesos de formación de ciudadanía, de frente a la Constitución Política que se expida para la Ciudad ya que, como se muestra a continuación, diversos estudios que se han llevado a cabo en los últimos años que demuestran datos sobre la calidad de la ciudadanía y la democracia, los cuales constituyen diagnósticos e insumos relevantes que, definitivamente,

habrían de ser tomados en cuenta por el Constituyente local para que la Constitución que emitan sea, en efecto, fiel reflejo de la situación de la sociedad capitalina y permita sentar las bases conforme a las cuales se rija la vida social y, en última instancia, mejore la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad para materializar la esencia democrática a que se refiere el artículo 3 de la Constitución General de la República.

a) *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2012*: La ENCUP es un “estudio de opinión pública, creado como parte del Programa Especial para el Fomento de la Cultura Democrática en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, con la finalidad de difundir la cultura democrática y promover la participación ciudadana.

En el marco de la quinta Encuesta, llevada a cabo en 2012 y publicada en mayo de 2013, se desprenden datos relevantes en materia de cultura política, formación y calidad de la ciudadanía, así como situación de la democracia en el país (SEGOB 2013, 21-34).

Dicha encuesta se llevó a cabo del 17 al 28 de agosto a 3,750 ciudadanos en todo el país. De la misma se deprenden los siguientes datos:

- 58% de los ciudadanos encuestados manifestó que la democracia es mejor que cualquier otra forma de gobierno, mientras que 21% expresó que, en algunas circunstancias, un gobierno autoritario podría ser preferible a uno democrático.
- 34% consideró que México vive en democracia; 33% consideró que nuestro país se encuentra parcialmente en democracia, mientras que 31% estimó que el país no vive en democracia.
- A pregunta expresa, 50% de los ciudadanos encuestados consideró más importante el desarrollo económico que la democracia, mientras que 21% opinó en sentido inverso, y 27% los consideró igualmente importantes.
- Es de destacar, asimismo, que a pregunta acerca de si, en opinión de los encuestados, la democracia sería mejor o peor en el futuro, 28% consideró que sería peor, mientras que 27% estimó que sería mejor y 17% que sería igual.
- Respecto de la satisfacción con la democracia, se observa un incremento en el descontento con esta forma de gobierno, ya que mientras que en 2005 se manifestó poco o nada satisfecho el 47% de los encuestados, para 2012 dicha cifra se incrementó al 51%.
- Asimismo, respecto de cauces de participación ciudadana, es de destacar que la ENCUP 2012 señala que mientras que 40% consideró que en el futuro los ciudadanos tendrían menos oportunidades de incidir en las decisiones gubernamentales, 43% consideró que habría más.

- Finalmente, en cuanto a confianza de los ciudadanos, los encuestados manifestaron tener confianza en sus familias en una calificación de 78 sobre 100, mientras que la policía y los partidos políticos son las instituciones con menos confianza ciudadana, con 4.3 y 4.4, respectivamente.

*b) Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México 2014.* De acuerdo con este importante diagnóstico, elaborado en 2014 por el otrora Instituto Federal Electoral, con la colaboración de El Colegio de México,

“[el país] se encuentra en un complejo proceso de construcción de ciudadanía que se caracteriza, en términos muy generales, por una desconfianza en el prójimo y en la autoridad - especialmente en las instituciones encargadas de la procuración de justicia- la desvinculación social en redes que vayan más allá de la familia, los vecinos y algunas asociaciones religiosas y en general desencanto por los resultados que ha tenido la democracia. Una democracia de calidad es una tarea compartida que requiere una vasta suma de esfuerzos. Si queremos una democracia de calidad es importante contar con ciudadanos organizados que denuncien abusos y desvíos, llamen a cuentas a sus gobernantes, propongan e implementen soluciones a los problemas que les aquejan y se conviertan en un contrapeso al Estado. La consolidación democrática exige instituciones que generen confianza e incrementen la responsabilidad del gobierno frente al ciudadano común. Esto sólo pueden hacerlo los gobiernos si responden con prontitud y eficacia al interés público, eliminan las prácticas corruptas y protegen las nuevas libertades” (IFE 2014, 57).

*c) Informe Latinobarómetro 2016.* De acuerdo con el Informe de mérito se advierten hallazgos relevantes sobre la situación y la calidad de las democracias en América Latina, entre los cuales destacan los siguientes aspectos (Latinobarómetro 2016, 4-40):

- En cuanto a satisfacción con la democracia, ésta es claramente un indicador de desempeño económico, cae desde el 38% en 2015 al 34 % en 2016, y viene disminuyendo sin pausas desde 2009, en una correlación bastante nítida con el deterioro del crecimiento desde 2010. En el caso de México, este indicador se ubica en 38%.
- En cuanto a confianza interpersonal, este indicador se mantiene al igual que el año pasado en uno de sus puntos más bajos de toda la serie con un 17%, tal como en 2007 y 2000, en que alcanzó 17% y 16%, respectivamente. México es el país de la región que presentó el nivel más alto de confianza interpersonal, para ubicarse en 30%.

Como se puede advertir, los tres estudios referidos, llevados a cabo en momentos distintos y con muestras distintas, presentan hallazgos comunes, entre los que destacan, por una parte, un alto

grado de descontento e insatisfacción con la democracia, así como altos índices de desconfianza interpersonal y hacia las instituciones.

Dichos hallazgos son coincidentes con los detectados por el Instituto Nacional Electoral durante los cinco Talleres Regionales llevados a cabo durante el mes de julio de 2016 en la Ciudad de México, Guadalajara, Mérida, Monterrey y Tuxtla Gutiérrez, de cara a la elaboración de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017 - 2023.

En el caso del Taller llevado a cabo en la Ciudad de México el 13 de junio de 2016 (INE 2016), durante el mismo se dio cuenta de diversos retos y áreas de oportunidad en materia de Cultura Cívica y Formación de Ciudadanía, entre los que destacan los siguientes:

- La desconfianza interpersonal es de 74%
- La Región Centro es la que menos confianza tiene en las instituciones
- 83% considera que no tienen influencia por lo que tiene el gobierno
- 15% estima que en la democracia, todos colaboran para lograr un mismo objetivo
- 38% opina que tanto el gobierno como los individuos comparten responsabilidades para cubrir necesidades básicas.

En este orden de ideas, queda de manifiesto que, lejos de agotarse, la Educación Cívica y los procesos de formación de ciudadanía continúan siendo un pendiente de la mayor relevancia en el país, que ameritan atención urgente para continuar avanzando en el proceso de desarrollo y consolidación democrática de nuestro país. En el caso de la Ciudad de México, los hallazgos mostrados por los estudios referidos y por los diagnósticos llevados a cabo por el Instituto Nacional Electoral constituyen una oportunidad para que el texto constitucional establezca las bases, el sustento del entramado normativo e institucional para lograr mayores cauces de participación e involucramiento de los ciudadanos en el quehacer público, que se traduzcan, por una parte, en una auténtica incidencia ciudadana en la gestión gubernamental; por otra, una democracia más auténtica y consolidada a partir de la ciudadanía, consciente de sus derechos e involucrada en la acción pública en sus más diversas vertientes y ámbitos y no, como se entendió durante mucho tiempo, limitándose al ejercicio del sufragio, sino participando activamente en los procesos de toma de decisiones en asuntos públicos, dando seguimiento y vigilando la gestión pública, exigiendo resultados, entre otros.

Ahora bien, una vez que existe claridad en cuanto a los retos y oportunidades que enfrenta el país en materias de Educación Cívica y los procesos de formación de Ciudadanía, es inconcuso que

la elaboración de un texto fundante de una entidad federativa constituye un espacio propicio y una oportunidad para establecer los fundamentos de las normas e instituciones que, en su implementación y operación, deberán estar orientadas a revertir los aspectos negativos que se han detectado por los diversos estudios en la materia.

En este orden de ideas, y dado que se encuentra en curso la discusión del proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México que el Jefe de Gobierno presentó a la Asamblea Constituyente el pasado 15 de septiembre, resulta necesario analizar las propuestas que dicho proyecto establece en los rubros que nos ocupan para que, a partir del mismo, nos encontremos en condiciones de llevar a cabo un ejercicio de prospectiva respecto de lo que, en nuestra perspectiva, debiera contener el texto constitucional local para llegar a una Educación Cívica y a procesos de formación de Ciudadanía que se traduzcan en una ciudadanía más auténtica, consolidada y participativa.

Por lo que se refiere al proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, de su exposición de motivos se advierte un importante esfuerzo por generar un instrumento jurídico que permita a los capitalinos ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones; establece bases para el combate a la corrupción, y para llegar a una sociedad más equitativa (Gobierno de la Ciudad de México 2016, 1-17).

Como el propio documento señala, éste “se funda en una visión transversal desde las perspectivas de derechos humanos, género, interculturalidad, intergeneracionalidad, diseño universal, derecho a la ciudad, participación ciudadana y derecho a la buena administración. Se construye sobre las decisiones políticas fundamentales como la soberanía popular, los derechos humanos, el gobierno representativo, abierto y participativo, la separación de poderes, la rendición de cuentas, la independencia de las y los jueces, la Constitución como ley suprema y el poder del pueblo para enmendarla” (*Ibidem*, 4).

Ahora bien, del contenido del propio documento se advierten apartados específicos en materia de “principios constitucionales, carta de derechos, desarrollo sostenible de la ciudad, ciudadanía y ejercicio democrático, distribución del poder, buena administración, relación con el gobierno federal y reformabilidad, progresividad e inviolabilidad de la constitución” (*Idem*); sin embargo, y como se ha señalado, más que el señalamiento de estos principios y valores en el texto Constitucional, lo que representa el mayor reto y, de manera simultánea, una gran oportunidad, es analizar la forma en que



dichos postulados se habrán de plasmar en la legislación secundaria y, posteriormente, cómo se habrán de implementar y operar ante la población.

Es decir, el proyecto de Constitución denota conocimiento y conciencia de los problemas y retos que enfrenta la Ciudad; pero es importante no perder de vista el hecho de que esa circunstancia, por sí sola, no es suficiente para que, de manera automática, los principios planteados permeen a la población, sino que se requiere de un entramado normativo e institucional eficiente y eficaz para que dichos principios se plasmen en la legislación secundaria y, posteriormente, éstos lleguen a toda la población a través de autoridades, organismos o dependencias responsables, con sentido social y con alto sentido del compromiso. Por otra parte, también resulta indispensable reeducar a la población, en primera instancia, para hacerla consciente de su calidad de sujeto de derechos y obligaciones, así como de los procedimientos o mecanismos con que cuenta para involucrarse de la gestión pública y tener una participación activa en dichos procesos, desde los más diversos ámbitos.

De acuerdo a lo anterior, y como se analiza a continuación, el proceso educativo deviene complejo y no puede circunscribirse al aspecto académico. Se trata de procesos integrales en los que deben intervenir diversas instituciones que abarquen los diferentes aspectos de una ciudadanía integral. Lo anterior, aunado a que el proceso educativo es paulatino, continuo y prolongado y el reto es que el mismo, permee no sólo a las generaciones en edad escolar, sino a la totalidad de población, pero más aún, que la educación que se imparta, entendida ésta como un proceso integral, no estrictamente académico se traduzca en una cultura, en una identidad, de manera que los procesos de educación cívica y formación de ciudadanía que se implementen hoy, en el mediano y largo plazo haya alcanzado a toda la población.

## **2. Diseño, elaboración e implementación de la Constitución de la Ciudad de México**

En este apartado propongo llevar a cabo un ejercicio de visualización y prospectiva respecto de lo que, a mi juicio, debe ser la Constitución Política de la Ciudad de México: ¿Qué quiso el Órgano Reformador de la Constitución? ¿Cuál debe ser el contenido mínimo indispensable de la Constitución?

Para dar respuesta a estos y otros cuestionamientos respecto del proceso constituyente de la Ciudad de México, no se deben perder de vista los aspectos definitorios de una Constitución

referidos en el apartado precedente y que, en síntesis, consisten en un reflejo de las circunstancias políticas, sociales, culturales, etc., en que se encuentra la sociedad de la entidad para la que se emitirá la Constitución; un catálogo de derechos fundamentales en sus más diversas modalidades, así como las instituciones, órganos y procedimientos para hacerlos valer en caso de que sean conculcados; la estructura, integración y competencia de los órganos de poder público, así como sus interacciones; el proceso de creación normativa, en congruencia con la Constitución local y la General.

El proceso Constituyente de la Ciudad es de la mayor relevancia, porque como se ha venido señalando, el mismo tendrá como resultado la primera Constitución Política de la capital de la Republica y sede de los Poderes de la Unión, de ahí que para dar respuesta a los planteamientos señalados, entre otros, es necesario atender integralmente no sólo al proceso constituyente propiamente dicho, sino a la reforma constitucional que le dio origen: Comprender la racionalidad del Órgano Reformador de la Constitución, sus motivos para esta importante reforma y, de manera especial, la manera en que dicho órgano visualizó la implementación de esta reforma política: a través de los distintos documentos que conforman el proceso de reforma política, y posteriormente, el proceso constituyente, se denota la circunstancia imperante en que se sustenta o que motiva la reforma, así como las expectativas de la misma: a dónde se quiere llegar o respecto de qué se están estableciendo bases para el futuro de la Ciudad.

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

El gobierno de la Ciudad de México ha sufrido diversas transformaciones a lo largo de los últimos años, principalmente como consecuencia de las transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales que han acaecido en nuestro país, lo que ha permitido su evolución como un ente jurídico-político con particularidades propias de una entidad federativa y, a la vez, limitantes que no le permiten homologarse con los Estados de la Unión.

La propuesta de reforma en discusión plantea, en esencia, transformar de fondo la naturaleza jurídica del Distrito Federal y lograr la autonomía para determinar su régimen interior en condiciones similares a las demás entidades federativas que integran nuestro Pacto Federal, manteniendo dos características que no deben modificarse: ser la capital de la República y ser la sede de los Poderes de la Unión.

[...]

El Distrito Federal no es solamente la sede de los Poderes de la Unión, sino que además en términos de lo que dispone el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es una entidad que forma parte de la Federación. A pesar de ser una entidad federativa, el Distrito Federal no comparte la misma naturaleza que las demás, pues existen marcadas diferencias entre un Estado de la República y el Distrito Federal, tales como:

1. El Distrito Federal no es autónomo en lo concerniente a su régimen interior (no cuenta con Constitución propia).
2. A diferencia de los estados, no cuenta con gobernador, sino Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni ayuntamientos, sino “delegaciones”.
3. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal no interviene en el procedimiento de reformas a la Constitución General. No es Congreso Local.
4. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal no interviene en la formación de nuevos estados dentro de los límites de los existentes.
5. El artículo 124 constitucional señala que las facultades que no están expresamente conferidas a la Federación se entienden reservadas a los estados, mientras el artículo 122 señala que todo aquello que no esté expresamente conferido al Distrito Federal se entiende reservado a la Federación.

La ausencia de autonomía del Distrito Federal lo convierte en una entidad *sui generis*, en un *cuasiestado* o un *semiestado* por no disponer de una Constitución propia. (Senado 2014, 306-12)

En el mismo orden de ideas, resultan atendibles y loables los Foros deliberativos que algunas instituciones organizaron para que los diversos sectores de la sociedad manifesten propuestas respecto de los contenidos que debiera incorporar la Constitución de la Ciudad de México. Tal es el caso, por ejemplo, del Foro “La Participación Ciudadana en el marco de la Constitución de la Ciudad de México”, organizado conjuntamente por el Instituto Electoral, el Tribunal Electoral y la Asamblea Legislativa, todos del Distrito Federal, celebrado el 3 de marzo de 2016. Dicho espacio tuvo por objeto que organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos en general presentaran propuestas para que los organizadores las canalicen a la Comisión Redactora del proyecto de Constitución que será remitido a la Asamblea Constituyente (IEDF 2016-1).

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

No pasa desapercibido, asimismo, que a raíz de la presentación del proyecto de Constitución, diversas instituciones y organizaciones han instalado Observatorios que buscan dar seguimiento y transparentar los trabajos de la Asamblea Constituyente, de manera que la ciudadanía tenga

conocimiento oportuno y puntual de los avances y el sentido de las deliberaciones de dicho órgano. Tal es el caso, por ejemplo, del Observatorio Ciudadano para una Asamblea Constituyente Abierta desarrollado por el Instituto Electoral del Distrito Federal y que inició sus trabajos el pasado 20 de septiembre (IEDF 2016-2).

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

a) *Catálogo de derechos fundamentales.* En este sentido, resulta atinente el Título Primero del proyecto de Constitución relativo a la Carta de Derechos de los Ciudadanos (Gobierno de la Ciudad de México 2016, 27-57), en relación con el Título Tercero del mismo documento, relativo a la Ciudadanía y el ejercicio Democrático (*Ibidem*, 74-76), donde se plantean los derechos de los ciudadanos en materia de participación ciudadana y los mecanismos y procedimientos conforme a los cuales se podrá participar e incidir en los asuntos públicos tales como la iniciativa ciudadana; el referéndum; el plebiscito; la consulta ciudadana y la revocación del mandato mismos que, es importante señalarlos, podrán tener el carácter de vinculantes de acuerdo a determinadas condiciones que establece el proyecto de Constitución y que, de subsistir en la Norma Fundante, habrán de regularse y operativizarse en la legislación secundaria respectiva.

b) *Procesos de creación normativa.* Si bien, se reitera, el marco general es lo dispuesto por la Constitución General de la República, los artículos 35 a 39 del proyecto de Norma Fundante local prevén el proceso legislativo local en cada una de sus etapas, así como los procesos de expedición de otros ordenamientos, tales como los Reglamentos y otra normatividad administrativa, como parte de las atribuciones de los órganos correspondientes y las relaciones y coordinación entre dichos órganos (*Ibidem* 87-94).

c) *Estructura, organización y funcionamiento de los Poderes Públicos locales.* El Título Cuarto del proyecto de Constitución se refiere a la regulación de los distintos órganos de poder público, que incluyen los Poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial; la función de impartición de

Justicia, así como a los organismos constitucionales autónomos. Lo anterior, es claro, sin menoscabo de que la integración, atribuciones y, en general, la actividad de cada uno de dichos órganos y funciones habrá de ser regulado de manera pormenorizada en la legislación secundaria que al efecto se adecue o expida. En este apartado destacan, asimismo, las bases para el sistema político electoral, mismo que habrá de desarrollarse a detalle en la legislación secundaria (*Ibidem*, 82-125).

d) *Mecanismos de control.* La Constitución de la Ciudad deberá establecer mecanismos de control para evitar, por una parte, que un órgano público interfiera o ejerza indebidamente las atribuciones de otro; o bien, que algún órgano público afecte de forma indebida o ilegal la esfera jurídica de los particulares, así como los órganos jurisdiccionales con competencia para conocer de este tipo de controversias, cuya independencia e imparcialidad deben estar garantizadas en la propia Constitución. En este sentido, el proyecto en comento plantea la creación de un Tribunal Constitucional que tendrá competencia para conocer, entre otros recursos, de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad que se interpongan en los casos y por los sujetos legitimados por la propia Constitución (*Ibidem*, 97-8).

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

Ahora bien, se ha señalado con anterioridad que uno de los principales retos de la nueva configuración de la Ciudad será la legislación secundaria. Sin embargo, el reto trasciende el aspecto meramente legislativo, el compromiso de reconfiguración de la Ciudad es de todos y es indeclinable. Analicemos por qué:

Para que el individuo pueda disfrutar las libertades, ejercer los derechos y cumplir con los deberes y obligaciones que la Constitución y las leyes le establezcan, es necesario, en primera instancia, que sea consciente de los mismos: Que existe un catálogo de derechos y prerrogativas que se han establecido para que los ejerza, y si existiera algún obstáculo para ello, existen procedimientos para hacerlos valer. También debe ser consciente de las obligaciones a que se

encuentra constreñido, no sólo por la amenaza latente de una eventual sanción ante el incumplimiento de las mismas, sino por convicción democrática, convicción de que una conducta antijurídica es, igualmente, antisocial y, en ese sentido, reprochable.

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

No es casual, en este sentido, que el pasado 21 de julio el gobierno federal haya presentado un nuevo modelo educativo a implementar en todo el país, para la formación de “ciudadanos con valores, informados y responsables, que participan en la vida social, económica y política de México, así como personas capaces de lograr su desarrollo personal, laboral y familiar” (SEP 2016).

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

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

“La educación en y para la vida en democracia supone la existencia de un campo fértil cuyas condiciones estructurales permiten el desarrollo de una sociedad democrática preparada para

enfrentar el florecimiento de una cultura y un estilo de vida basados en el sentido y significado de la democracia como forma de vida, en la que se reconoce el valor integral de la persona en todas sus dimensiones; en la que se muestran y practican los valores de la democracia y de los derechos como expresión de reconocimiento y aceptación del otro para que, juntas en la unidad, en la diferencia y en la diversidad, las personas sean capaces de transformar los entornos inmediatos y los entornos sociales.

[...]

Resignificar la convivencia, la dignidad, la vida en democracia, el ejercicio de los derechos humanos en favor de la transformación de la persona implica también replantear estrategias educativas que permitan hacer operativos en la vida cotidiana, en la práctica y desde la educación no formal los ideales, los principios básicos de una convivencia democrática y los valores educativos para un mejor estilo de vida; es decir, pasar de los conceptos y las ideas a las acciones concretas en favor del desarrollo de una conciencia crítica de las personas, para internalizar el sentido y la dimensión de la educación en y para la vida en democracia” (IEDF 2015, 17-19).

Para lograr los altos fines que conlleva el complejo proceso educativo de la población de la capital de la República es necesaria la coordinación entre autoridades. El Instituto Electoral del Distrito Federal tiene plena conciencia de ello, muestra de lo cual son los convenios que ha suscrito con autoridades de diversos ámbitos materiales de competencia para impartir diversas actividades en materia de formación ciudadanía. Por mencionar algunas de las más emblemáticas, destaco los Convenios que se han suscrito con las aún jefaturas delegacionales o con Secretarías y Dependencias del Gobierno de la Ciudad para impartir talleres a niños, jóvenes, mujeres, padres de familia, profesores, entre otros, así como para brindar asesoría y capacitación a sus funcionarios y servidores en el diseño de estrategias que, a la vez, les permitan impartir acciones de capacitación en temática diversa a públicos específicos, que van desde los propios servidores públicos de esas dependencias u órganos, hasta a ciudadanos vinculados con el objeto o ámbito de acción de los mismos. Al respecto, la obra en cita refiere lo siguiente:

“La educación adquiere actualmente nuevos significados y nuevos retos, nuevas modalidades y posibilidades al buscar ser implementada para todos y en igualdad de oportunidades, lo que permite la diversificación de los aprendizajes de manera significativa y la adquisición de saberes prácticos y también simbólicos. Además de su enriquecimiento desde una perspectiva transversal, en su dimensión holística y transformadora, busca ser útil a lo largo de la vida, y una de las herramientas fundamentales para coadyuvar a esa utilidad es la pedagogía lúdica, que, como instrumento didáctico, despierta el interés de las personas para aprender de maneras diversas y distintas de las tradicionales.

La pedagogía de los derechos humanos y de los valores de la democracia se coloca aquí en un plano lúdico y vivencial; busca ser interdisciplinaria y pertinente a lo largo de la vida; su utilidad es para la acción, para la resolución de conflictos; una pedagogía de la pregunta, del cuerpo, de la responsabilidad, de la integración; una pedagogía que de una preocupación más personal-

subjetiva trasciende a una más objetiva, centrada en la humanidad, donde la persona como ser social encuentra pleno sentido de libertad y realización” (*Ibidem*, 41).

Es, en este sentido, incontrovertible el papel que desempeña la educación como proceso formativo de ciudadanía, en un entorno complejo y de gran dinamismo como en el que nos desenvolvemos actualmente con motivo de la reconfiguración jurídico política de la Ciudad.

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

Al respecto, es indispensable crear mecanismos eficientes de control y combate a la corrupción y, en general, de todas aquellas conductas de servidores públicos que violentan el orden y la convivencia social. Dichos mecanismos deben permitir que esas conductas sean severamente sancionadas, sin excepción, de manera que no exista incentivo alguno para incurrir en ellas.

En suma, la Constitución de la Ciudad de México es, desde cualquier perspectiva, una oportunidad. Una oportunidad de desarrollo, de fortalecimiento y cohesión social, de consolidación de su democracia y sus instituciones y por ello, todas las acciones que se emprendan con motivo de la misma deben estar orientadas a las mejoras de la calidad de vida de sus habitantes en todos los aspectos de la vida social.

Finalmente, hago votos para que la Constitución de la Ciudad de México logre atender, dar cauce y establecer fundamentos para la solución de problemas que se consideran históricos; para incluir de manera definitiva a los procesos de toma de decisiones a la totalidad de expresiones y que no pueda haber una sola que se pueda considerar excluida por motivo alguno.

## **Conclusiones**

En los apartados anteriores se presentó un análisis sobre el proceso constituyente de la Ciudad de México para, posteriormente, esbozar algunas líneas generales de lo que, desde mi perspectiva, debieran ser los contenidos de la nueva Norma Fundamental para la capital del país y, finalmente, cómo esa Constitución será implementada y puesta en práctica.

De los apartados referidos se desprenden las siguientes conclusiones:



Una Constitución Política, Norma fundamental del Estado o de la entidad para la que se crea, es reflejo de la circunstancia particular de la sociedad y del entorno vigente en ese momento determinado.

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

La calidad de la Constitución debe verse reflejada, por una parte, en la legislación secundaria que se emita con arreglo a la misma; por otra, en que ese documento fundante y fundamental se traduzca en mejoras efectivas en la calidad de vida de quienes día con día construimos la ciudad.

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

En virtud de ello, la educación y, en general, todas aquellas acciones orientadas a la formación de ciudadanía no son tarea exclusiva de institución o dependencia alguna, sino que forman parte del gran entramado institucional y, por ende, ameritan coordinación y cooperación entre autoridades y ciudadanos.

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

## Bibliografía

- Contreras, Cintya. 2016. “Delegaciones tendrán foros por Constituyente”. Excélsior, 25 de marzo, sección Comunidad. Disponible en <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/03/25/1082815> (Consultada el 20 de septiembre de 2016).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2016. México: Secretaría de Gobernación. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>, (Consultada el 20 de septiembre de 2016).
- Gobierno de la Ciudad de México. 2016. Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México. México: Gobierno de la Ciudad de México. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/DOC/ProyectoConst15sep.pdf>. (Consultada el 20 de septiembre de 2016).
- IEDF. Instituto Electoral del Distrito Federal. 2015. *La Ludoteca cívica: una experiencia significativa de educación en y para la vida en democracia*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal. Disponible en <http://portal.iedf.org.mx/biblioteca/docentes/Laludotecaunaexperiencia.pdf> (Consultada el 18 de septiembre de 2016).
- , 2016-1. 3 de marzo – *Presenta ciudadanía propuestas para la nueva Constitución de la capital del país*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal. Disponible en <http://www.iedf.org.mx/index.php/boletines-y-comunicados/3738-presenta-ciudadania-propuestas-para-la-nueva-constitucion-de-la-capital-del-pais> (Consultada el 21 de septiembre de 2016).
- , 2016-2. 20 de septiembre – *Se instala formalmente el “Observatorio Ciudadano para una Asamblea Constituyente Abierta”*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal. Disponible en [http://www.iedf.org.mx/index.php/component/blog\\_calendar/?year=2016&month=09&day=20&modid=103](http://www.iedf.org.mx/index.php/component/blog_calendar/?year=2016&month=09&day=20&modid=103) (Consultada el 24 de septiembre de 2016).

- IFE. Instituto Federal Electoral. 2014. *Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México. Resumen Ejecutivo*. México: Instituto Federal Electoral. Disponible en [http://www.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/InformePais\\_resumen\\_ejecutivo.pdf](http://www.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/InformePais_resumen_ejecutivo.pdf) (Consultada el 18 de septiembre de 2016).
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2016. 1er Taller Regional, Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017 – 2023, realizado el 13 de junio de 2016, en la Ciudad de México.
- Kelsen, Hans. 2001. *La garantía jurisdiccional de la Constitución* (Trad. de Rolando Tamayo y Salmorán). México: Universidad Nacional Autónoma de México
- Latinobarómetro. Corporación Latinobarómetro. 2016. *Informe 2016*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Disponible en <http://bit.ly/2bY1NQg>, (Consultada el 20 de septiembre de 2016).
- Senado de la República. Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión. 2014. *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; del Distrito Federal; de Estudios Legislativos; de Estudios Legislativos, Primera, y de Estudios Legislativos, Segunda, con opinión de la Comisión Especial para el Desarrollo Metropolitano, en relación con las iniciativas con proyecto de Decreto por las que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Política de la Ciudad de México*. México: Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión. Disponible en [http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/3/2014-12-14-1/assets/documentos/DIC\\_REFORMA\\_CONSTITUCIONAL\\_DF.pdf](http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/3/2014-12-14-1/assets/documentos/DIC_REFORMA_CONSTITUCIONAL_DF.pdf) (Consultada el 21 de septiembre de 2016).
- Sentencia Contradicción de Tesis 293/2011. Contradicción de Tesis entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Disponible en <https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Epocas/Pleno/DecimaEpoca/293-2011-PL%20CT%20Ejecutoria.pdf> (Consultada el 20 de septiembre de 2016).
- SEP. Secretaría de Educación Pública. 2016. *Conoce los tres documentos para alcanzar el Modelo Educativo*. México: Secretaría de Educación Pública. Disponible en <https://www.gob.mx/sep/articulos/conoce-los-3-documentos-para-alcanzar-el-modelo-educativo?idiom=es> (Consultada el 20 de septiembre de 2016).

SEGOB. Secretaría de Gobernación. 2013. *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012*. México: Secretaría de Gobernación. Disponible en [http://www.encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/69/1/images/Presentacion-5ta-ENCUP\\_2013.pdf](http://www.encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/69/1/images/Presentacion-5ta-ENCUP_2013.pdf) (Consultada el 18 de septiembre de 2016).