

PRIMERA PARTE

Marco jurídico

El Poder Legislativo en la Ciudad de México: de la Asamblea Legislativa al Congreso local

Jaime Cárdenas Gracia*

1. Introducción: ¿es Constitución la Constitución de la Ciudad de México? Los antecedentes

La Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 2017, como cualquier Constitución responde a los usos tradicionales que en el derecho constitucional se dan a la categoría de Constitución. Esto es entender a la Constitución como forma de gobierno, como norma positiva fundamental, como equilibrio político que guardan las instituciones de la sociedad, como pacto político y como limitación al poder.¹ Todos esos usos de la categoría jurídica de Constitución están presentes en ella.

Por esto se encuentran a discusión los argumentos de muchos juristas nacionales que estiman que la nueva Constitución de la ciudad no es en realidad una Constitución sino una ley reglamentaria del artículo 122 de la Constitución² y que la Asamblea Constituyente no fue un auténtico poder constituyente originario.

Sobre el primer aspecto, no cabe duda que la Constitución de la ciudad es una norma autorizada por la reforma constitucional federal del 29 de enero de 2016, la cual precisó los alcances del trabajo del Constituyente, y en un significado restringido si se puede hablar de una ley reglamentaria; aunque es verdad que también puede ser apreciada como un Constitución material, porque exis-

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ Lorenzo Córdova, “¿Qué es una constitución?”, en *Configuraciones*, núm. 41, México, mayo-agosto de 2016, pp. 5-17.

² Así lo sostuvo el jurista Diego Valadés en entrevista del programa *El asalto a la razón*, de Milenio TV, el 8 de marzo de 2016, en donde indicó que no podía ser Constitución si las materias más importantes de la futura Constitución ya estaban determinadas en el artículo 122 constitucional reformado y publicado el 29 de enero de 2016.

Jaime Cárdenas Gracia

tieron márgenes de libertad en el Constituyente para ampliar temas y contenidos –principalmente en materia de derechos humanos–, a pesar de que algunos, desde nuestro punto de vista, fueron desaprovechados.

En cuanto al señalamiento de que la Asamblea Constituyente de la ciudad no fue un poder constituyente originario, es obvio que no lo fue en algunos sentidos, ya que nació de la reforma constitucional de 29 de enero de 2016 y no de la voluntad popular y porque no pudo garantizar debidamente la soberanía de la nueva entidad federativa –la Constitución de la ciudad en su artículo 1º, numeral 4, indica que “La ciudad es libre y autónoma en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa”, en contraposición al reconocimiento de soberanía para el resto de las entidades federativas–. Nosotros pensamos que se trata de una Constitución surgida de la camisa de fuerza de la reforma constitucional de enero de 2016 y de un Constituyente derivado que por la composición política de esta Asamblea dejó de maximizar debidamente los derechos humanos y los principios democráticos. Sin embargo, no por ello deja de ser una Constitución local originaria de características diversas, aunque no muy distintas, al resto de las constituciones locales.

La reforma constitucional que modificó la naturaleza jurídica-política de la Ciudad de México se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016. Reformó 52 artículos constitucionales, la mayoría de ellos para cambiar la antigua denominación de Distrito Federal por la de Ciudad de México o para emplear el genérico *entidades federativas* en lugar de *estados*; pero por errores de técnica constitucional hubo preceptos que mantienen la anterior designación de Distrito Federal (los artículos 26, apartado B, párrafo sexto; 73, fracción VIII, numerales 2 y 3, y fracción XXIX-W; 79, fracción IV; y 109, fracción III, párrafo sexto).

El Distrito Federal y los territorios federales fueron regulados por el Constituyente de Querétaro en el artículo 73, fracción VI, de la Constitución de 1917 –aunque su origen en el México independiente se remonta a la Constitución de 1824 con diversas variantes–. En ese precepto se contempló que los habitantes del Distrito Federal serían gobernados por leyes emanadas del Congreso de la Unión que fungiría como Poder Legislativo local. Los ciudadanos residentes en el Distrito Federal contarían con un Poder Judicial encargado de la aplicación de las leyes locales, cuyos integrantes serían nombrados por el Congreso de la Unión. El Poder Ejecutivo se encomendaba a un gobernador nombrado y remo-

El Poder Legislativo en la Ciudad de México: de la Asamblea Legislativa al Congreso local

vido libremente por el presidente de la república; sin embargo, se reconocía a los ciudadanos la facultad de elegir a los miembros de los ayuntamientos de los municipios del Distrito Federal.³

Las razones por las que en 1917 el Distrito Federal no fue contemplado como estado fueron –al menos así ha sido explicado– de carácter militar y político. No se quiso un gobernador electo por los ciudadanos ni poderes electos por ellos para que esas instancias elegidas no tuvieran el mando de la policía, de la guardia nacional ni mucho menos de cualquier fuerza armada que pudiera oponerse a los poderes federales. Estaba reciente en la memoria de los constituyentes de Querétaro la sublevación de Victoriano Huerta contra el gobierno legítimo de Francisco I. Madero.⁴

Desde 1917 se han producido distintas reformas que han incidido en la naturaleza jurídica de la Ciudad de México. Éstas son las principales:⁵ *a*) en 1928 se estableció constitucionalmente el Departamento del Distrito Federal que privó al Distrito Federal de sus municipios, y se expidió la Ley Orgánica del Distrito Federal; *b*) en 1941 se promulgó una segunda Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; *c*) en 1970 se promulgó una tercera Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; *d*) en 1978 se promulgó una nueva Ley Orgánica del Distrito Federal; *e*) a partir de 1988 se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal con miembros electos pero con facultades limitadas de carácter reglamentario; *f*) en 1993 se modificó la Constitución para redefinir al Distrito Federal e instituir la Asamblea Legislativa que funcionó a partir de 1994; *g*) en 1994 se promulgó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; *h*) en 1996 se reformó la Constitución para reconocer la elección ciudadana del jefe de Gobierno –lo que ocurrió en 1997– y a partir de 2000 de los jefes delegacionales, además de establecerse los consejos ciudadanos; *i*) en 2014 se modificó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en materia político-electoral, y *j*) en

³ Daniel A. Barceló Rojas, *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*, México, IJ-UNAM, 2016, p. 61.

⁴ Ariel Rodríguez Kuri (coord.), *Historia política de la Ciudad de México (desde su fundación hasta el año 2000)*, México, El Colegio de México, 2012.

⁵ Joel Carranco Zúñiga, *Régimen jurídico del Distrito Federal*, México, Porrúa, 2000; y Raúl Contreras Bustamante, *La Ciudad de México como Distrito Federal y entidad federativa. Historia y perspectiva*, México, Porrúa, 2016.

Jaime Cárdenas Gracia

2016 se publicó la reforma constitucional y política de la Ciudad de México para facultar la instalación de un Constituyente local.

Dentro de los preceptos constitucionales que se modificaron en 2016 y que tienen trascendencia mencionamos a los siguientes:

El artículo 44 que señala: “La Ciudad de México es la entidad federativa sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos; se compondrá del territorio que actualmente tiene y, en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en un estado de la Unión con la denominación de Ciudad de México”.

En dicho artículo se designaba al estado que se crearía en caso del traslado de los poderes federales a otro lugar, Estado del Valle de México; y se indicaba que sus límites territoriales los asignaría el Congreso general. En la reforma constitucional de 2016 el nuevo estado se llamaría, en caso de traslado de los poderes federales a otro sitio, Ciudad de México; y se compondría con el territorio que actualmente tiene.

Sin embargo, el artículo más trascendente de la reforma constitucional, amén de lo que disponen sus artículos transitorios, es el 122. La norma modificada comienza señalando que la Ciudad de México es una entidad federativa, pero no un estado, que goza de autonomía y no de soberanía plena, en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

El artículo 122 constitucional reformado determinó restricciones a la Asamblea Constituyente local, fundamentalmente en torno al diseño y las competencias de los poderes locales y las alcaldías, así como a la administración financiera y a las políticas de seguridad en la ciudad. Igualmente precisó las obligaciones de los poderes locales y federales en relación con la naturaleza jurídica de la ciudad, que es al mismo tiempo entidad federativa, sede de los poderes federales y capital de la república. Sin embargo, las limitaciones de la reforma al artículo 122 constitucional no fueron exhaustivas, lo que permitió a la Asamblea Constituyente derivada de esa modificación constitucional ampliar derechos y establecer métodos de control constitucional para garantizarlos, así como para reconocer y proteger derechos de pueblos originarios, comunidades indígenas residentes y afrodescendientes; establecer mecanismos de democracia directa y participativa, y crear instituciones novedosas en materia de desarrollo urbano y organización territorial local.

El Poder Legislativo en la Ciudad de México: de la Asamblea Legislativa al Congreso local

La reforma constitucional a la Ciudad de México contuvo 17 artículos transitorios, algunos de ellos muy relevantes. El segundo transitorio dispone que las normas de la Constitución general de la república y los ordenamientos legales relacionados con el Distrito Federal que se encuentren vigentes a la entrada en vigor del decreto del 29 de diciembre de 2016 se aplicarán hasta que se inicie la vigencia de aquellos que lo sustituyan.

En el tercero transitorio se señaló que las normas relativas a la elección de los poderes locales se aplicarán a partir del proceso electoral de 2018. Se faculta a la Asamblea Legislativa para que, una vez aprobada la Constitución de la ciudad, expida las leyes inherentes a la organización, el funcionamiento y las competencias de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Dichas leyes entrarán en vigor una vez que lo haga la Constitución Política de la Ciudad de México. En relación con la reelección de legisladores, esta disposición no será aplicable a las y los diputados integrantes de la VII Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

El cuarto transitorio estipuló que las normas relativas a la elección de las alcaldías se aplicarán a partir del proceso electoral para la elección constitucional de 2018. En ese año la elección se realizará con base en las 16 demarcaciones territoriales en vigor. En 2018 las alcaldías se integrarán por el alcalde y 10 concejales electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en proporción de 60% por el primer principio y 40% por el segundo. Las autoridades electas en 2015 no podrían optar por la reelección en sus demarcaciones en 2018. Una vez aprobada y publicada la Constitución de la ciudad, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal expedirá las leyes inherentes a la organización, el funcionamiento y las competencias de las alcaldías para que a partir de 2018 éstas ejerzan sus facultades.

En el artículo quinto transitorio se dispuso que las autoridades electas en 2012 y 2015 ejerzan sus funciones hasta la terminación de su mandato. Esas autoridades y órganos se sujetarán a las disposiciones constitucionales y legales vigentes con antelación a la aprobación de la reforma constitucional del 29 de diciembre de 2016.

El artículo sexto transitorio señaló que el régimen jurídico de las relaciones de trabajo entre la Ciudad de México y sus trabajadores entrará en vigor a partir del 1 de enero de 2020. Los trabajadores al servicio de la ciudad conservarán sus

Jaime Cárdenas Gracia

derechos adquiridos y permanecerán incorporados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); quienes que no estén incorporados al ISSSTE mediante convenio se afiliarán a él.

Sin lugar a duda, el séptimo transitorio es el más importante de ellos. La norma estableció la integración de los 100 diputados y diputadas constituyentes, 60 electos y 40 designados. Los primeros se eligieron por el principio de representación proporcional mediante listas de partidos –debiendo respetar el principio de igualdad de género– votadas en una circunscripción plurinomial correspondiente al territorio de la ciudad. Además, se previeron candidatos independientes a quienes se exigieron, a efectos del registro de la candidatura, requisitos excesivos como el de reunir firmas equivalentes a 1% de la lista nominal de electores del Distrito Federal –más de 70 000 firmas–. Las diputaciones se asignaron a las fórmulas de candidatos independientes que obtuviesen una votación igual o superior al cociente natural, que sería el que resultara de dividir la votación válida emitida entre 60. En el caso de los partidos se observarían las reglas del artículo 54 de la Constitución y de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y para esta asignación se estableció un nuevo cociente que fue el resultado de dividir la votación emitida, una vez deducidos los votos obtenidos por los candidatos independientes, entre el número de diputaciones restantes por asignar.

Los partidos políticos no pudieron participar a través de coaliciones. Los requisitos de elegibilidad para los candidatos de los partidos se contemplaron en el artículo séptimo transitorio y consistieron en una mezcla de los de elegibilidad que se piden para ser diputado federal y asambleísta local. A los candidatos independientes se les exigieron, además de los requisitos de elegibilidad de los candidatos de partidos, otros adicionales: no estar registrados en los padrones de afiliados de los partidos políticos con fecha de corte a marzo de 2016 ni haber participado como precandidatos o candidatos a cargos de elección popular postulados por un partido o coalición en las elecciones federales o locales de 2015.

Al Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) se le otorgó la facultad de emitir la convocatoria para la elección de las y los diputados constituyentes dentro de los 15 días siguientes al 29 de enero de 2016; y se señaló que el proceso electoral se ajustaría a las reglas que determinara el INE, pero sin violentar las leyes generales electorales ni la Constitución de la república. Los

El Poder Legislativo en la Ciudad de México: de la Asamblea Legislativa al Congreso local

actos del proceso electoral se debían circunscribir a las propuestas y contenidos relacionados con el proceso constituyente.

Un elemento profundamente criticable –por antidemocrático, elitista y por reñir con otras normas de la Constitución– de la reforma del 29 de enero de 2016 fue la integración de la Asamblea Constituyente con 40 diputadas y diputados designados. Seis fueron propuestos por el presidente de la república, otros seis por el jefe de Gobierno, y 28 fueron diputados y senadores federales.

La Asamblea Constituyente se eligió el primer domingo de junio de 2016 y se instaló el 15 de septiembre de ese año. Sus trabajos concluyeron el 31 de enero de 2017, una vez que la Constitución fue aprobada y promulgada por las dos terceras partes de sus integrantes presentes.

El jefe de Gobierno tuvo la exclusividad –el monopolio– para elaborar y remitir el proyecto de Constitución, el cual fue discutido, modificado, adicionado y votado en la Asamblea Constituyente sin limitación alguna. El jefe de Gobierno tenía hasta el 15 de septiembre de 2016 para remitir su proyecto y en esa fecha lo presentó.

La Asamblea Constituyente debía crear al menos tres comisiones para la discusión y aprobación de los dictámenes relativos al proyecto de Constitución. En los hechos se integraron ocho comisiones con facultades para aprobar dictámenes.

El artículo octavo transitorio expuso que, una vez aprobada y expedida la Constitución de la ciudad, ésta no podría ser vetada por ninguna autoridad y sería remitida de inmediato para que sin más trámite se publicara en el *Diario Oficial de la Federación* y en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

La Constitución de la ciudad entró en vigor el día que ésta señaló para la instalación del Congreso de la ciudad –17 de septiembre de 2018–, excepto en materia electoral, la cual fue aplicable desde el día siguiente de la publicación de dicha Constitución. Se facultó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar sobre los procedimientos e instituciones electorales que regularían el proceso electoral 2017-2018. Al momento de la publicación de la Constitución Política de la Ciudad de México cesaron las funciones de la Asamblea Constituyente como instancia normativa.

El artículo noveno transitorio se ocupó de la integración, la organización y el funcionamiento de la Asamblea Constituyente. Sus facultades fueron:

Jaime Cárdenas Gracia

- a) Elegir por el voto de las dos terceras partes a los integrantes de su Mesa Directiva en los términos que disponga su Reglamento para el Gobierno Interior y dentro de los cinco días siguientes a la aprobación de éste.
- b) Si no se aprueba la Mesa Directiva la Junta Instaladora ejercerá las facultades de la Mesa, aunque la Junta Instaladora no podría estar en funciones más allá del 5 de octubre de 2016.
- c) Sesionar en el Pleno y en comisiones de conformidad con las convocatorias que expidan su Mesa Directiva y los órganos de dirección de las comisiones.
- d) Dictar todos los acuerdos necesarios para el cumplimiento de su función.
- e) Recibir el proyecto de Constitución del jefe de Gobierno.
- f) Discutir, modificar, adicionar y votar el proyecto de Constitución.
- g) Aprobar, expedir y ordenar la publicación de la Constitución de la ciudad.

La Asamblea Constituyente gozó de autonomía –no de soberanía– para el ejercicio de sus facultades como Poder Constituyente. Ninguna autoridad podía intervenir ni interferir en su instalación y funcionamiento.

Se determinó que las sesiones de la Asamblea Constituyente debían realizarse en la antigua sede del Senado y el Pleno de la Asamblea podía habilitar un recinto alterno. Los recintos de la Asamblea Constituyente fueron inviolables para garantizar a sus integrantes el libre ejercicio de su función.

Las sesiones del Pleno eran válidas con la asistencia de 50% más uno de sus integrantes y sus votaciones requerían de las dos terceras partes del total de éstos. Las sesiones de comisiones fueron válidas con la asistencia de la mayoría de sus integrantes y sus votaciones se adoptaron por la mayoría absoluta de los presentes.⁶

⁶ Se establecieron ocho comisiones según el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, publicado el 12 de octubre de 2016 en la Gaceta Parlamentaria. Éstas fueron la Comisión de Principios Generales; la Comisión Carta de Derechos; la Comisión de Desarrollo Sostenible y Planeación Democrática; la Comisión de Ciudadanía, Ejercicio Democrático y Régimen de Gobierno; la Comisión de Poder Judicial; la Comisión de Alcaldías; la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes; y la Comisión de Buen Gobierno, Combate a la Corrupción y Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El Poder Legislativo en la Ciudad de México: de la Asamblea Legislativa al Congreso local

La Asamblea Constituyente de la ciudad no podía interferir en el funcionamiento de ninguna autoridad. Se debía circunscribir a su objeto.

El artículo décimo transitorio indicó que el Congreso de la Unión debería prever que las leyes que se refieren a sus competencias respecto de la ciudad y en cuanto a las atribuciones del Consejo de Desarrollo Metropolitano entrarían en vigor en la misma fecha que iniciara la vigencia de la Constitución de la ciudad.

En el artículo décimo primero transitorio se estableció que todos los inmuebles ubicados en la Ciudad de México que estuviesen destinados al servicio que prestan los poderes de la federación continuarían bajo la jurisdicción de los poderes federales.

El artículo décimo segundo transitorio determinó que las y los jueces y magistrados del Tribunal Superior de Justicia se integrarían en el Poder Judicial de la Ciudad de México una vez que éste inicie sus funciones, de conformidad con lo que establezca la Constitución de la ciudad.

El artículo décimo tercero transitorio estipuló que los recursos de revisión interpuestos contra las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal continuarían el trámite que corresponda conforme al derecho vigente ante el Poder Judicial de la Federación. En tanto no se disponga legalmente qué autoridad conocería de los recursos de revisión interpuestos en contra del Tribunal de Justicia Administrativa de la ciudad, dichos recursos deberán ser conocidos por el Poder Judicial Federal en los términos del artículo 104, fracción III, de la Constitución de la república.

El artículo décimo cuarto transitorio precisó que todas las referencias realizadas en los ordenamientos al Distrito Federal debían entenderse como hechas a la Ciudad de México.

En el artículo décimo quinto transitorio se prohibió que quien hubiera ocupado el cargo de jefe de Gobierno o equivalente pudiera volver a ejercerlo.

El artículo décimo sexto transitorio precisó que las alcaldías accederán a los recursos de los fondos y ramos federales en los términos que prevea la Ley de Coordinación Fiscal.

Finalmente, el artículo décimo séptimo transitorio indicó que las funciones de las alcaldías debían ser al menos las mismas que ejercían las delegaciones del Distrito Federal. También estableció que las competencias debían distribuirse entre los alcaldes y los concejos.

Jaime Cárdenas Gracia

2. Descripción de los contenidos para el Congreso local según el artículo 122 constitucional reformado el 29 de enero de 2016

En 2016 el apartado A, fracción II, del artículo 122 de la Constitución federal dispuso para el futuro Congreso de la ciudad lo siguiente:

1. El ejercicio del Poder Legislativo se depositaría en una legislatura, la cual se integraría en los términos que establecería la futura Constitución de la Ciudad de México. Es decir que el número de integrantes del Congreso local se dejó en manos de la Asamblea Constituyente de la ciudad.
2. Los requisitos para ser legislador de la ciudad se determinarían en la Constitución de la ciudad y se elegirían por periodos de tres años según los principios de mayoría relativa y representación proporcional. Los requisitos para ser diputada o diputado local también quedaron a consideración de la Asamblea Constituyente.
3. En ningún caso un partido político podría contar con un número de diputados por ambos principios que represente un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Se previó una cláusula de sobre y subrepresentación no mayor a 8%, como existe a nivel federal y para el resto de los estados.
4. El punto anterior no aplicará al partido que obtuviese por mayoría una votación superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más ocho por ciento.
5. En la integración de la legislatura el porcentaje de representación de un partido no podrá ser menor al porcentaje de la votación que hubiese recibido menos de ocho puntos porcentuales.
6. En la Constitución de la ciudad se establecerá que las y los diputados locales podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación debe ser realizada por el mismo partido o por alguno de la coalición, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. En el artículo 122 se señaló que la Constitución de la ciudad *podrá* establecer hasta cuatro periodos para las y los diputados, por eso la redacción original de la Constitución de la ciudad estableció sólo dos periodos; sin embargo, la Suprema Corte de Justicia

El Poder Legislativo en la Ciudad de México: de la Asamblea Legislativa al Congreso local

de la Nación (SCJN) declaró inconstitucional esa porción normativa y obligó a los cuatro periodos.

7. La Constitución de la ciudad debe garantizar a todos los grupos parlamentarios el acceso a los órganos de gobierno del Congreso local y a los de mayor representación a la presidencia de ellos.
8. El Congreso local puede reformar la Constitución de la ciudad por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes. En el artículo 69 de la Constitución local se previó la posibilidad de un referéndum sobre las reformas aprobadas por el Congreso, el cual para darse debe ser votado por las dos terceras partes de las y los integrantes del Poder Legislativo local.
9. Corresponde al Congreso local revisar la cuenta pública del año anterior.
10. La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la legislatura a más tardar el 30 de abril del año siguiente.
11. Los informes de auditoría tendrán carácter público.
12. El titular de la entidad de fiscalización de la Ciudad de México será electo por las dos terceras partes de los miembros de la legislatura por un periodo de siete años y deberá contar con experiencia previa de cinco años en la materia.

Además de lo expuesto, el cambio constitucional federal determinó que:

1. El Congreso local participa como cualquier otro estado en la aprobación de las reformas a la Constitución federal, según lo prevé hoy en día el texto del artículo 135 de esta norma.
2. De acuerdo con el artículo 73, fracción VIII, de la Constitución federal, y a diferencia del resto de las entidades federativas, el endeudamiento de la Ciudad de México lo aprueba el Congreso de la Unión.
3. La Constitución y las leyes de la Ciudad de México deben ajustarse a las reglas que establece en materia electoral la fracción IV del artículo 116 de la Constitución federal, así como a las leyes generales en la materia.
4. El Congreso de la Unión, según el apartado B del artículo 122 de la Constitución federal, tiene la facultad de expedir las bases para la coor-

Jaime Cárdenas Gracia

dinación entre los poderes federales y locales de la Ciudad de México en virtud de su carácter de capital de la república.

5. De conformidad con el apartado B del artículo 122 de la Constitución federal, la Cámara de Diputados determinará los recursos que se requieran para apoyar a la Ciudad de México como capital de la república y las bases de su ejercicio.
6. El Congreso de la Unión tiene facultades para aprobar la ley que establezca las faltas graves que facultan al Poder Ejecutivo federal para la destitución del titular de la seguridad pública local.
7. El Congreso de la Unión tiene atribuciones para establecer en ley los mecanismos de coordinación metropolitana entre la Ciudad de México y los estados y municipios conurbados en la zona metropolitana.
8. La ley que emita el Congreso de la Unión para la coordinación metropolitana establecerá las facultades del Consejo de Desarrollo Metropolitano, autoridad que tomará las acciones de coordinación sobre obras y servicios, recursos que las partes de la zona metropolitana deben proveer, y la prestación de los servicios públicos.
9. Las prohibiciones y limitaciones que establece la Constitución federal a los estados, por ejemplo en los artículos 117 y 118 de la Ley Suprema, se aplicarán a la Ciudad de México.

3. El Congreso local en la Constitución Política de la Ciudad de México

El título quinto de la Constitución de la ciudad del 5 de febrero de 2017 se denomina De la distribución del poder y comprende del artículo 28 hasta inclusive el artículo 59. Es el más amplio de todos y se divide en los siguientes capítulos: De la función legislativa, De la función ejecutiva, De la función judicial, De la seguridad ciudadana y procuración de justicia, De los organismos autónomos, De las demarcaciones territoriales, y De la ciudad pluricultural.⁷

⁷ Jaime Cárdenas Gracia, *La Constitución de la Ciudad de México. Análisis crítico*, México, Senado de la República/IIJ-UNAM, 2017.

El Poder Legislativo en la Ciudad de México: de la Asamblea Legislativa al Congreso local

En la función legislativa se indica que el Congreso local estará integrado por 66 diputadas y diputados: 33 electos por el principio de mayoría relativa y 33 según el principio de representación proporcional –aunque se permite, debido a la cláusula de sobrerrepresentación que prevé el artículo 122 de la Constitución federal, que pudiera haber hasta 40 diputados por ambos principios–. Es evidente que se buscó que el Congreso local tuviera una representación mixta como en el sistema electoral alemán.

Se permitió una reelección para las y los legisladores locales –esta porción fue declarada inconstitucional por la SCJN–,⁸ se les obliga a la dedicación exclusiva al cargo respecto de cualquier otra función pública –pero no respecto de las privadas y sociales–, y se indica que el Congreso local se regirá por los principios paridad de género y de parlamento abierto.

Los requisitos para ser legislador local son los habituales, la edad mínima para aspirar al cargo son 18 años, aunque a diferencia de lo previsto a nivel federal y en muchos estados de la república las y los mexicanos por naturalización pueden ser candidatos a cargos de elección popular –artículo 24 de la Constitución de la ciudad.

Las facultades del Congreso local, con algunos matices en materia de control, son bastante ortodoxos, pues se rechazó en la Asamblea Constituyente que hubiese un apartado que regulara exhaustivamente las competencias de control del Congreso.⁹

Entre los temas novedosos se contempla elaborar un sistema de evaluación de resultados del trabajo legislativo y conformar un parlamento metropolitano

⁸ El 17 de agosto de 2017 el Pleno de la SCJN resolvió la acción de inconstitucionalidad 15/2007 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, promovidas por los partidos políticos Movimiento Regeneración Nacional y Nueva Alianza, la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La resolución se ocupó estrictamente de los asuntos electorales. Se invalidaron las causales adicionales de nulidad que la Constitución Política de la Ciudad de México había añadido en su texto porque no se señaló que esas causas tenían que ser determinantes, graves y dolosas. También se invalidó la porción normativa que restringía los mandatos de las y los diputados locales a dos, con lo que la Corte permitió que pueda haber cuatro mandatos para las y los legisladores locales.

⁹ Khemvirg Puente Martínez, *Cómo se decide el gasto público en México. Congreso y proceso presupuestario durante la democratización (1994-2016)*, México, UNAM/La Biblioteca, 2017.

Jaime Cárdenas Gracia

como instancia de participación ciudadana para evaluar cuantitativa y cualitativamente las leyes.

El Congreso sesiona en dos periodos cada año. Durante los recesos existe una Comisión Permanente como en materia federal. La facultad de iniciar leyes corresponde al jefe de Gobierno, a las y los legisladores locales, a las alcaldías, al Tribunal Superior de Justicia en las materias de su competencia, a 0.13% de las y los ciudadanos inscritos en el listado nominal de electores y si se reúne 0.25% de las y los ciudadanos inscritos la iniciativa tendrá el carácter de preferente, y a los organismos constitucionales autónomos en las materias de su competencia.

El artículo 34 de la Constitución de la ciudad prevé un apartado sobre la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. En él se señala, para fortalecer competencias de naturaleza parlamentaria dentro del régimen presidencial establecido, lo siguiente:

1. El Congreso de la Ciudad de México podrá solicitar información mediante pregunta parlamentaria al Poder Ejecutivo, alcaldías, dependencias y entidades, los cuales contarán con un plazo de 30 días naturales para responder. El Congreso contará con 30 días para analizar la información y en su caso llamar a comparecer ante el Pleno o comisiones a las personas titulares mediante acuerdo aprobado por mayoría absoluta del Pleno.
2. Los exhortos o cualesquiera otras solicitudes o declaraciones aprobadas por el Pleno o por la Comisión Permanente deberán ser respondidas por los poderes, órganos, dependencias, entidades o alcaldías correspondientes en un plazo máximo de 60 días naturales.
3. La persona titular de la Jefatura de Gobierno podrá proponer la participación de sus funcionarios en reunión extraordinaria de comisiones o comités del Congreso para aportar opiniones o información sobre un asunto en proceso de dictamen.
4. Respecto de los gobiernos de coalición, el apartado B del artículo 34 de la Constitución de la ciudad establece:
 - a) La persona titular de la Jefatura de Gobierno podrá optar en cualquier momento por conformar un gobierno de coalición con uno o

El Poder Legislativo en la Ciudad de México: de la Asamblea Legislativa al Congreso local

- varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la ciudad, de acuerdo con lo establecido por la ley, con el fin de garantizar mayorías en la toma de decisiones de gobierno, así como la gobernabilidad democrática.
- b) El gobierno de coalición es un cuerpo colegiado conformado por personas titulares de las dependencias de la administración pública local, a propuesta de la persona titular de la Jefatura de Gobierno y ratificadas por el Pleno del Congreso de la ciudad.
 - c) En el registro de una coalición electoral los partidos políticos deberán registrar una plataforma electoral y podrán convenir optar por la integración de un gobierno de coalición en caso de que la persona postulada para asumir la Jefatura de Gobierno resulte electa.
 - d) La persona titular de la Jefatura de Gobierno podrá disolver a la totalidad del gabinete.
 - e) Las y los diputados y los grupos parlamentarios podrán declararse en oposición parlamentaria para ejercer una función crítica y plantear alternativas políticas.

¿Qué evaluación tengo sobre la regulación que la Constitución Política de la Ciudad de México hizo para el Congreso local? En los últimos años existe una discusión muy intensa en torno a la reforma del Congreso federal y desde diversas perspectivas se proponen los temas de la agenda. Cecilia Mora-Donatto señala como materias que se deben revisar a las siguientes:

1. Redefinir la estructura orgánica y dimensión de las cámaras;
2. Consolidar cuerpos de apoyo técnico;
3. Dejar atrás, de manera definitiva, el predominio del Ejecutivo en la planificación y diseño de la acción legislativa del Congreso;
4. Convertir a las comisiones en los escenarios propicios para el desahogo del trabajo parlamentario;
5. Romper con la elaboración masiva de normas cuya abundancia repercute en la calidad de la producción parlamentaria y en la pérdida de la calidad legislativa;

Jaime Cárdenas Gracia

6. Superar el papel predominante de los partidos en el funcionamiento del Parlamento, a través de los grupos parlamentarios, y reforzar la, hasta ahora, posición secundaria del parlamentario individual;
7. Hacer frente, mediante procedimientos innovadores, a la omnipresencia de los medios de comunicación que, por virtud del lento y abigarrado funcionamiento interno del Congreso, se han convertido, progresivamente, en el foro auténtico de confrontación política y el lugar idóneo para la discusión entre las alternativas de gobierno.¹⁰

Desde otras perspectivas, la preocupación mayor consiste en lograr superar las deficiencias de los gobiernos divididos y generar condiciones de gobernabilidad democrática. En otras palabras, se trata de enfrentar el problema de la construcción de mayorías que permitan el entendimiento entre el Ejecutivo y el Legislativo. Entre los mecanismos que se han propuesto para la construcción de mayorías en nuestro país me refiero a los siguientes:¹¹

1. Volver a las fórmulas electorales de mayoría que tienden al bipartidismo y eliminar tanto a las y los diputados como senadores de representación proporcional.
2. Incrementar la cláusula de gobernabilidad. Pensar que con 36% de los votos se tenga una mayoría de 50% más uno de escaños.
3. Consolidar las coaliciones de gobierno y no sólo las electorales.
4. Establecer nuevamente la figura del candidato común.
5. Regular los poderes de decreto del Ejecutivo para que éste, en condiciones de necesidad y urgencia, pueda legislar.
6. Incorporar la figura de la guillotina con el fin de que la iniciativa del Ejecutivo presentada al Congreso y no aprobada por el Legislativo dentro de los plazos previstos se entienda como aprobada.

¹⁰ Cecilia Mora-Donatto, *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, México, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006, p. 8.

¹¹ Manuel Camacho Solís y Diego Valadés (coords.), *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, México, UNAM/Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005.

El Poder Legislativo en la Ciudad de México: de la Asamblea Legislativa al Congreso local

7. Introducir sin restricciones la figura de la prioridad legislativa del Ejecutivo para que todas sus iniciativas sean atendidas con preferencia por el Congreso, tal como ocurre en los casos de Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.
8. Consolidar la reelección de las y los legisladores.
9. Establecer la segunda vuelta electoral no sólo en el Ejecutivo sino también en el Legislativo.
10. Determinar límites a la deliberación dentro de las comisiones y del Pleno con obligaciones para elaborar dictámenes dentro de cierto plazo.
11. Establecer la figura del jefe del gabinete.
12. Impulsar reglas en el Congreso, las comisiones y el Pleno de las cámaras que favorezcan la planeación con eficiencia de los trabajos legislativos.
13. Cambiar los formatos de los informes.
14. Establecer la figura del referéndum para cambios constitucionales y para la suscripción y ratificación de tratados.
15. Incrementar las atribuciones de las comisiones legislativas.¹²
16. Aprobar el sistema semipresidencial o semiparlamentario.
17. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las comisiones del Congreso a la sociedad.
18. La participación del Legislativo en las designaciones de todos los miembros del gabinete, además de reforzar los mecanismos de aprobación y de control del presupuesto.
19. Ampliar los periodos de sesiones de las cámaras.
20. Modificar las reglas del veto parcial.¹³
21. Generar una nueva cultura política.

Otros consideran que el cambio en el país tiene que ser mayor y que la solución pasa por la construcción de un sistema parlamentario, el cual tiene sobre el

¹² Ignacio Torres Muro, *Las comisiones parlamentarias de investigación*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

¹³ Manuel Alcántara Sáez y Francisco Sánchez López, “Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en América Latina: un análisis de la estructura de veto-insistencia y control político”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 112, Madrid, abril-junio de 2001, pp. 53-76.

Jaime Cárdenas Gracia

presidencial las siguientes ventajas: la flexibilidad, la existencia de soluciones constitucionales para la confrontación entre el Legislativo y el Ejecutivo, la no producción de la parálisis del Legislativo o los impasses entre los poderes, que fortalece de mejor manera el sistema de partidos, que favorece los juegos de suma positiva, que se trata de un modelo diseñado para la cooperación política, el no ser deficiente en términos de legitimidad moral, y generar estabilidad política.¹⁴ Cualquiera que sea la alternativa escogida, lo cierto es que ello dependerá de los consensos políticos entre los grupos parlamentarios más que de las razones técnicas existentes para optar por una vía o por la otra.¹⁵ También a este respecto habrá quien defienda la permanencia del sistema presidencial con algunos cambios para acotarlo y permitir una mejor relación con el Congreso.

Como diputado constituyente que fui, presenté una iniciativa el 21 de octubre de 2016 ante la Asamblea Constituyente de la ciudad –la cual no fue atendida con seriedad– en los siguientes términos:

1. Que el Poder Legislativo de la ciudad se integre por 50 diputadas y diputados; 50% será de mayoría y 50% de representación proporcional. Se garantiza la igualdad de género. En los distritos uninominales, la representación de pueblos originarios, comunidades indígenas residentes y afromexicanos se dará en 20% de ellos.
2. Los candidatos de cada partido e independientes que hayan tenido más votos en la elección correspondiente y hayan perdido deberán ocupar en orden descendente las listas de representación proporcional con la salvaguarda de la igualdad y paridad de género.
3. No habrá reelección de legisladores.
4. El Congreso local sesionará durante todo el año con un intervalo de 15 días de receso.

¹⁴ Fred W. Riggs, “The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices”, en *International Political Science Review*, vol. 9, núm. 4, 1988; y Carlos Santiago Nino, “El presidencialismo y la justificación, estabilidad y eficiencia de la democracia”, en *Presidencialismo y estabilidad democrática en la Argentina*, Buenos Aires, Centro de Estudios Institucionales, 1991.

¹⁵ Sandra Valdés Robledo, *La transición: México ¿del presidencialismo al semipresidencialismo?*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.

El Poder Legislativo en la Ciudad de México: de la Asamblea Legislativa al Congreso local

5. El Congreso local se organizará y funcionará bajo los principios de parlamento abierto. Serán nulas jurídicamente todas las sesiones de comisiones, comités y Pleno que no sean públicas y sus integrantes serán susceptibles de responsabilidad.
6. El cargo de diputado es de dedicación exclusiva tanto en actividades públicas, privadas o sociales. La ley del Congreso establecerá las responsabilidades, procedimientos y sanciones para el caso de incumplimiento de este principio.
7. El presupuesto del Congreso local debe cumplir con los principios de austeridad republicana y someterse en su integridad a la fiscalización de las y los ciudadanos y de la Auditoría Superior de la Ciudad de México.
8. Los recursos que reciban los grupos parlamentarios deben ser objeto de pormenorizada transparencia y fiscalización.
9. Prohibir el cabildeo de intereses privados en el Congreso local.
10. Las reglas de la elección, asignación, convocatoria a elección extraordinaria y sustitución de vacantes se sujetan a lo dispuesto en la legislación electoral y a lo previsto en la Ley del Congreso.
11. La ley debe reconocer el derecho de las y los ciudadanos a participar como candidatos independientes a todos los cargos de elección. El número de firmas de respaldo para aspirar a la candidatura independiente en la demarcación correspondiente es el equivalente a 0.13% de las y los ciudadanos inscritos en el listado nominal.
12. Ningún partido puede tener más de 60% de representación en el Congreso local.
13. Todo partido que alcance 3% del total de la votación válida emitida tiene derecho a que le sean atribuidos diputados por el principio de representación proporcional. Se asignarán a los más votados respetando la igualdad y paridad de género.
14. Los candidatos independientes más votados tienen derecho a la asignación de curules de representación proporcional en los términos que determine la ley electoral y siempre y cuando en su conjunto alcancen 3% del total de la votación válida emitida.

Jaime Cárdenas Gracia

15. Debe existir una lista de representación proporcional para las candidaturas de personas originarias de la ciudad residentes en el extranjero. Tendrán derecho a la asignación si en conjunto obtienen más de 3 % del total de la votación válida emitida.
16. El Congreso podrá expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros electos por mayoría relativa.
17. Para ser legislador local basta con tener más de 18 años cumplidos el día de la elección y haber residido en la ciudad el último año. La residencia no se interrumpe por haber ocupado cargos públicos fuera de la entidad.
18. La ausencia de transparencia y máxima publicidad en el procedimiento legislativo, comisiones, órganos de gobierno y el Pleno será causa de invalidez de las leyes y motivo de responsabilidad jurídica y política para las y los legisladores.
19. Ningún legislador o servidor público de la ciudad gozará de fuero ni de inmunidades.
20. Se prohíbe el mandato imperativo.
21. Se garantiza la inviolabilidad de las opiniones y votos de las y los legisladores con motivo de su encargo. Jamás podrán ser reconvenidos por ellos.
22. La ley del Congreso establecerá las incompatibilidades privadas y sociales de las y los legisladores para impedir los conflictos de interés.
23. La integración del Congreso respetará los principios de voto ponderado y pluralismo.
24. Los derechos de las minorías parlamentarias estarán tutelados y garantizados en la ley del Congreso y en los reglamentos.
25. La elaboración, discusión, aprobación y ejecución del presupuesto en todas sus etapas será transparente. Será nulo el presupuesto para la ciudad que haya sido discutido, aprobado o ejecutado sin transparencia. Las autoridades que violenten estos principios incurrirán en responsabilidad.
26. Cualquier grupo parlamentario, sin aprobación de la mayoría, puede constituir una comisión de investigación respecto de cualquiera de los poderes e instancias de autoridad de la ciudad y sobre temas de interés público o social. Las comisiones de investigación podrán citar a autoridades y ciudadanos y garantizarán durante las audiencias y comparecencias

El Poder Legislativo en la Ciudad de México: de la Asamblea Legislativa al Congreso local

- cias los principios del debido proceso. Los resultados de la investigación serán públicos.
27. La integración de las comisiones de investigación otorga legitimación procesal a las y los legisladores para participar en todo tipo de procesos y para solicitar cualquier información a las autoridades y ciudadanos.
 28. Las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales locales de las y los legisladores pueden ser promovidas por cada diputada o diputado. No se requerirán mayorías para la aprobación de su interposición y bastará el interés simple para ejercerlas.
 29. Las sentencias firmes que se dicten por delitos de corrupción de las y los diputados implicarán, entre otras sanciones, la extinción de dominio de los bienes adquiridos ilícitamente.
 30. El presidente de la Comisión de Vigilancia y Cuenta Pública será una o un diputado que no sea parte del grupo parlamentario mayoritario.
 31. Todos los cargos de elección popular en la ciudad serán susceptibles de revocación de mandato por parte de las y los ciudadanos.
 32. Las iniciativas ciudadanas se dictaminan de manera preferente a las de las autoridades.
 33. Las leyes constitucionales se aprobarán mediante el voto de las dos terceras partes de las y los integrantes del Congreso local y se someterán a referéndum ciudadano.
 34. Las leyes aprobadas deben estar plenamente justificadas. Todo acto del Poder Legislativo estará debidamente fundado y motivado.
 35. El Poder Legislativo de la ciudad no puede delegar sus competencias en el Ejecutivo.
 36. Las reformas a la Constitución local se aprobarán mediante referéndum obligatorio, antes de la promulgación y una vez que el Congreso de la ciudad haya realizado su aprobación.

4. Conclusión

El Poder Legislativo federal o local está en crisis porque no tiene un funcionamiento democrático. Existen ejemplos de conductas irregulares de las y los le-

Jaime Cárdenas Gracia

gisladores o ex legisladores, por ejemplo: legisladores que litigan o han litigado contra el Estado, legisladores que a través de sus empresas de consultoría brindan servicios al Congreso, legisladores que reciben beneficios de empresas y que al momento de aprobar las leyes resuelven a favor de ellas, legisladores que representan los intereses de los medios de comunicación electrónica, o ex legisladores que una vez concluido su mandato constituyen empresas de cabildeo y utilizan su conocimiento del Congreso para representar intereses particulares que no siempre coinciden con los intereses generales. Todos estos hechos y otros más difundidos por los medios de comunicación no sólo provocan el descrédito de la política, el Congreso y las y los legisladores sino que también ponen en tela de juicio la representación política.

Desde una visión democrática y de pleno respeto al Estado constitucional de derecho, la o el legislador debe actuar con independencia y libertad, sin ataduras del Poder Ejecutivo o otros poderes y órganos del Estado, pero también sin ligas a poderes fácticos que condicionen su actuar en favor de sus intereses. La Constitución federal en su artículo 51 señala que el diputado representa a la nación y su artículo 61 establece la inviolabilidad de las opiniones del legislador sobre las que no puede ser reconvenido por nadie. Sin embargo, todos los días nos enteramos por los medios de comunicación de legisladores que han seguido las instrucciones obligatorias de sus partidos, sus grupos parlamentarios, sus dirigencias sindicales o de intereses económicos que no tienen correspondencia con las necesidades y los intereses ciudadanos.

El legislador individual es un personaje sin protección jurídica. Si vota en contra de las instrucciones de su partido o del grupo parlamentario al que pertenece su carrera política estará por finalizar amén de las sanciones estatutarias que le pueden ser impuestas. Si vota en contra de los intereses de corporaciones poderosas como las de los medios de comunicación electrónica no tendrá de éstas sus favores y su rostro y propuestas no tendrán eco en las pantallas televisivas. En cambio, si acata todas esas directivas su carrera política puede ser prometedora, seguramente recibirá en procesos electorales futuros financiamiento y apoyo. El legislador contemporáneo es rehén de todos esos intereses y difícilmente posee el heroísmo, salvo algunos casos aislados, para realizar la labor legislativa desde la independencia y la libertad.

El Poder Legislativo en la Ciudad de México: de la Asamblea Legislativa al Congreso local

Las consecuencias son negativas para el desarrollo democrático. La política se elitiza. Se aleja de las necesidades populares. El legislador trabaja para los grupos que lo llevaron a esa posición y de los que recibe el apoyo. La representación de los intereses generales queda en suspenso. La o el ciudadano común no se interesa por los asuntos públicos, pues sabe que su clase política no trabaja para él aunque de vez en cuando aparezca un escándalo de corrupción que pone al descubierto las redes de complicidad entre los poderes fácticos y la clase gobernante. La política en este contexto no sirve para solucionar los grandes problemas nacionales ni puede ser considerada democrática aunque ésa sea su fachada formal, y desde luego con ella no se está contribuyendo a la conformación de un Estado constitucional de derecho.

Las principales amenazas a la independencia y libertad de las y los servidores públicos y en particular los legisladores están en estas inmensas estructuras de poder transnacionales y nacionales que suelen operar al margen del Estado o que cuando operan a través de él lo instrumentalizan con el propósito de obtener beneficios que no se corresponden con los de las y los ciudadanos. Las soluciones a tales amenazas pasan por: 1) preservar al Estado y fortalecerlo mediante la integración de la democracia ciudadana, ello implica democratizar y transparentar sus instituciones; 2) reformar las instituciones internacionales con el fin de abrirlas y democratizarlas; 3) reestructurar el sistema financiero internacional para transparentarlo y hacerlo más justo; 4) extraer del ámbito del comercio y la mercantilización recursos como la salud, la educación, la cultura, etc.; 5) mundializar el constitucionalismo y las estructuras constitucionales de control del poder¹⁶ con el fin de que las relaciones económicas y otras producto de la globalización no queden al margen del derecho y el control ciudadano, y 6) promover un contrato global para la satisfacción de las necesidades básicas dirigido a suprimir las ilegítimas desigualdades socioeconómicas entre clases, géneros, etnias, regiones, naciones, etcétera.

¹⁶ Pedro de Vega García, “Mundialización y derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual”, en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (comps.), *Estado constitucional y globalización*, México, Porrúa/UNAM, 2003; José Ramón Cossío Díaz, “Constitucionalismo y globalización”, en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (comps.), *op. cit.*; y Luigi Ferrajoli, “Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global”, en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (comps.), *op. cit.*

Jaime Cárdenas Gracia

En el caso del nuevo Congreso de la Ciudad de México se dio un ligerísimo paso hacia adelante. El Congreso de la ciudad es casi un Congreso como el del resto de las entidades federativas, pero por el carácter de la ciudad, que es sede de los poderes federales y capital de la república, amén de su complejidad metropolitana, es obvio que no tiene esa naturaleza. La regulación del Poder Legislativo de la ciudad fue bastante ortodoxa y son pobres las innovaciones institucionales en aras de una democratización radical de la función legislativa local. La Constitución Política de la Ciudad de México es interesante en su apartado de derechos humanos, pero en la regulación jurídica de los poderes y órganos del Estado es bastante tradicional.

5. Bibliografía

- Alcántara Sáez, Manuel, y Francisco Sánchez López, “Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en América Latina: un análisis de la estructura de veto-insistencia y control político”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 112, Madrid, abril-junio de 2001, pp. 53-76.
- Barceló Rojas, Daniel A., *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*, México, IJ-UNAM, 2016.
- Camacho Solís, Manuel, y Diego Valadés (coords.), *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, México, UNAM/Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005.
- Cárdenas Gracia, Jaime, *La Constitución de la Ciudad de México. Análisis crítico*, México, Senado de la República/IJ-UNAM, 2017.
- Carranco Zúñiga, Joel, *Régimen jurídico del Distrito Federal*, México, Porrúa, 2000.
- Contreras Bustamante, Raúl, *La Ciudad de México como Distrito Federal y entidad federativa. Historia y perspectiva*, México, Porrúa, 2016.
- Córdova, Lorenzo, “¿Qué es una constitución?”, en *Configuraciones*, núm. 41, México, mayo-agosto de 2016, pp. 5-17.
- Cossío Díaz, José Ramón, “Constitucionalismo y globalización”, en Carbonell, Miguel, y Rodolfo Vázquez (comps.), *Estado constitucional y globalización*, México, Porrúa/UNAM, 2003.

El Poder Legislativo en la Ciudad de México: de la Asamblea Legislativa al Congreso local

- Ferrajoli, Luigi, “Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global”, en Carbonell, Miguel, y Rodolfo Vázquez (comps.), *Estado constitucional y globalización*, México, Porrúa/UNAM, 2003.
- Mora-Donatto, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, México, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006.
- Nino, Carlos Santiago, “El presidencialismo y la justificación, estabilidad y eficiencia de la democracia”, en *Presidencialismo y estabilidad democrática en la Argentina*, Buenos Aires, Centro de Estudios Institucionales, 1991.
- Puente Martínez, Khemvirg, *Cómo se decide el gasto público en México. Congreso y proceso presupuestario durante la democratización (1994-2016)*, México, UNAM/La Biblioteca, 2017.
- Riggs, Fred W., “The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices”, en *International Political Science Review*, vol. 9, núm. 4, 1988.
- Rodríguez Kuri, Ariel (coord.), *Historia política de la Ciudad de México (desde su fundación hasta el año 2000)*, México, El Colegio de México, 2012.
- Torres Muro, Ignacio, *Las comisiones parlamentarias de investigación*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.
- Valdés Robledo, Sandra, *La transición: México ¿del presidencialismo al semipresidencialismo?*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- Vega García, Pedro de, “Mundialización y derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual”, en Carbonell, Miguel, y Rodolfo Vázquez (comps.), *Estado constitucional y globalización*, México, Porrúa/UNAM, 2003.