

**Álvaro F. López Lara**  
Universidad Autónoma  
Metropolitana, unidad  
Xochimilco  
llaf4385@correo.xoc.uam.mx  
México

**Nicolás Loza**  
Facultad Latinoamericana  
de Ciencias Sociales,  
sede México  
loza@flacso.edu.mx  
México

*Recibido: 30 de julio de 2021*  
*Aceptado: 18 de octubre de 2021*

# Precompromiso y coaliciones en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México

Pre-commitment and coalitions in  
the Mexico City Constituent Assembly

## Resumen

¿Cómo pueden atar los poderes constituidos al poder Constituyente? ¿En qué condiciones una asamblea constituyente que se halla limitada en sus poderes para restringir a otros actores puede ampliar el espacio constitucional subnacional? Este trabajo toma a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México como caso de estudio para mostrar la lógica de precompromiso de los actores, en la forma de un juego anidado (Tsebelis, 1990; Schedler, 2003) en el cual los poderes constituidos a nivel nacional aceptaron la celebración de un Constituyente subnacional, diseñando las reglas para convocar y seleccionar a los miembros de la asamblea y para limitar su autonomía decisoria, en tanto que el partido gobernante en la Ciudad de México respaldó la iniciativa de reformas constitucionales que le interesaban al gobierno federal. En el proceso constituyente, a pesar de estas ataduras, los actores ampliaron el espacio constitucional subnacional, al celebrar acuerdos y formar coaliciones para aprobar una constitución en la que plasmaron un conjunto de derechos fundamentales y disposiciones que sustentan la organización política de la ciudad capital.

**Palabras clave:** Asamblea Constituyente, Coaliciones, Juego anidado, Precompromiso.

## Abstract

How can constituted powers bind constituent power? Under what conditions can a constituent assembly limited in its powers to restrict other actors expand the subnational constitutional sphere? This paper takes the Constituent Assembly of Mexico City as a case study to show the actors' logic of pre-commitment, in the form of a nested game (Tsebelis, 1990; Schedler, 2003) in which the constituted powers at the national level accepted holding a subnational Constituent Assembly, designing the rules for convening and selecting the members of the assembly as well as limiting its decision-making autonomy, while the ruling party in Mexico City supported the initiative of constitutional reforms that were of interest to the federal government. In the constituent process, despite these ties, the actors expanded the subnational constitutional space by signing agreements and forming coalitions to pass a constitution that reflected a set of fundamental rights and provisions underpinning the political organization of the capital.

**Keywords:** Coalitions, Constituent Assembly, Pre-commitment, Nested game.

## Introducción

La Asamblea Constituyente que aprobó la primera constitución de la Ciudad de México es un caso de estudio que permite contrastar algunos supuestos de las teorías sobre la negociación y la lógica del *precompromiso* constitucional. Los trabajos más relevantes sobre procesos constituyentes (Elster, 1995; 2002, Sunstein, 2001, Negretto, 2001; 2015) por lo general suponen que los autores de la Constitución gozan de autonomía decisoria para atarse a sí mismos y restringir a las generaciones futuras mediante el diseño de un conjunto de disposiciones que regulan la organización del régimen político, las funciones del gobierno y los mecanismos de pesos y contrapesos, así como el reconocimiento de un conjunto de derechos fundamentales que restringen la arbitrariedad del gobierno y garantizan la protección de los derechos de la ciudadanía. Sin embargo, en la literatura especializada sobre diseño constitucional (Bulmer, 2021), han recobrado interés las situaciones en las cuales el poder constituyente nace como un *poder derivado* que enfrenta restricciones impuestas por los poderes constituidos y carece de autonomía para condicionar o restringir a otros actores políticos.

Este artículo examina las restricciones sobre el proceso constituyente en el marco de un país federal en el cual las constituciones subnacionales son conjuntos normativos derivados cuya autonomía se halla limitada por la vigencia de la constitución nacional. Analizamos el proceso político de la asamblea constituyente que sesionó desde septiembre de 2016 al 31 de enero de 2017, poniendo especial énfasis en: a) las relaciones entre los poderes constituidos que decidieron convocar a la asamblea y las reglas de elección de constituyentes; b) las oportunidades del poder Constituyente para generar innovaciones en el espacio constitucional subnacional (Tarr, 2012); c) las preferencias de los constituyentes y la formación de coaliciones en las dimensiones clave

del proyecto de Constitución.

El argumento central sostiene que el proceso de negociación y el precompromiso constitucional se desarrollaron como un juego anidado (Tsebelis, 1990), cuyas secuencias tuvieron lugar tanto en la arena de negociación de los actores nacionales, como en el espacio constitucional subnacional. Por consiguiente, los actores involucrados en la discusión y aprobación del proyecto de constitución de la Ciudad de México orientaron sus estrategias, intereses y preferencias, sobre el diseño constitucional, asumiendo las restricciones del precompromiso constitucional pactado a nivel nacional, lo cual se expresó en la formación de coaliciones en la Asamblea Constituyente.

Si por lo general, el diseño constitucional es un proceso de elección colectiva en donde se formulan las preferencias, se pone en juego el poder de negociación de los actores y las restricciones de los constituyentes (Negretto, 2001), al tratarse del diseño de una constitución subnacional es necesario comprender la lógica subyacente de los actores en dos niveles, ya que la racionalidad y los pagos de los jugadores pueden alterarse en función de si los jugadores en la arena nacional están dispuestos a ceder en el espacio constitucional subnacional a cambio de un diseño que les garantice beneficios intertemporales.

En ese sentido, el caso de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México se ubica en el marco de la literatura comparada sobre los procesos de creación de constituciones subnacionales en países federales (Simeon, 2009; Burgess y Tarr, 2012). De hecho existen algunas similitudes con otras “experiencias constituyentes” contemporáneas como el caso de la constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la que el poder constituyente fue atado por los arreglos de los actores del poder nacional<sup>1)</sup>. Al igual que en dicha experiencia, la constitución de la Ciudad de México tuvo su origen en un *pacto* que impulsó el proceso de la reforma a varios artículos de la Constitución Federal, por lo que no es exagerado afirmar que el poder constituyente surgió bajo la camisa de fuerza de la reforma constitucional de 2016 y como un constituyente derivado (Cárdenas, 2017). Así el dilema del poder constituyente (Elster, 2002), la tensión entre los actores nacionales que la convocaron y los delegados que formaron parte de la asamblea se dirimió en una secuencia de decisiones en donde los actores políticos optaron por diseñar las reglas que según sus ideas, cálculos y autointerés les ofrecían mayores posibilidades de ganar en el futuro.

<sup>1)</sup> El proceso de reforma de la Constitución Nacional de Argentina celebrado en 1994 tuvo como origen el Pacto de Olivos (Pegoraro y Zulcovsky, 2011) celebrado entre los dos principales partidos nacionales, que adicionalmente pactaron la convocatoria de la convención constituyente de la Ciudad de Buenos Aires en el año de 1996 en la que se concedió la autonomía y la potestad de organizar sus propias instituciones políticas.

## El juego anidado del precompromiso constitucional

Las constituciones son las *reglas escritas del juego*, así que si se incide en esas reglas, sea creándolas o modificándolas, se participa de un *meta juego*. Y en el *meta juego* que examinamos, figuran dos características relevantes: una de ellas no exclusiva, y la otra, quizá idiosincrática en la experiencia constitucional mexicana. La primera no sólo refiere al *quiénes, cuándo y en qué circunstancias* pueden alterar *las reglas del juego*, sino también, cuando se trata de un juego anidado -como lo es un constituyente subnacional- *sobre qué*

*reglas no puede incidirse* porque están bajo un orden superior. Ambos conjuntos de definiciones los podemos alojar bajo el paraguas del *precompromiso constitucional*. La segunda característica, es el contenido programático de estos documentos, es decir, los pasajes en que el texto expresa los deseos de los constituyentes, las reglas que podrían contribuir a generar esa realidad y las posibles normas en que operaría. En este trabajo, no nos ocuparemos de la dimensión programática, sino del precompromiso constitucional.

El precompromiso es un mecanismo de la razón con aplicaciones muy extensas. En materia constitucional, la finalidad es resguardar la mayoría transtemporal y calificada para limitar el ímpetu reformador de una mayoría simple e inestable, que desee enmendar la constitución. A su vez, incluye el resguardo de las reglas de primer orden en que la nueva constitución tendrá que operar. Esta última problemática no es exclusiva de los espacios subnacionales, pues los acuerdos bilaterales y multilaterales entre países y el sistema internacional de derechos humanos, entre otros, limitan el espacio constitucional de los Estado nación.

¿Quiénes redactan y aprueban una constitución? Los representantes de una mayoría calificada ocasional que a su vez está obligada, en su circunstancia constituyente, a pensar como mayoría calificada transtemporal, es decir, calificada al momento del acto constituyente y calificada en futuros posibles, lo que significa agregar a los intereses de los votantes del momento los de individuos vivos que aún no cumplen los requisitos de edad para votar y los de personas por nacer. Dicho de otro modo, el momento constituyente, en la perspectiva del legislador, incluye a la mayoría calificada actual y a las posibles mayorías calificadas del futuro que son más que las que se darán empíricamente.

Un legislador ordinario, asumimos, se inclinará por proyectos de ley que expresen el interés de sus votantes y/o que coincidan con su idea del mundo. En una lógica de maximización simple de su poder, que puede expresarse en la persecución de la reelección o bien en otras formas de progresión vertical de su carrera, el interés de los votantes de una demarcación tendrá más peso en las decisiones del legislador y dependiendo del valor que el propio representante conceda a sus convicciones, estas podrían tener el mismo valor que las consideraciones sobre el interés de sus electores. Es posible, por supuesto, que el interés de los votantes y la idea del mundo del legislador, coincidan.

En contraste, para un constituyente, es decir, un legislador no ordinario, las consideraciones acerca del interés del votante cambian de escala, pues pasan del distrito a la demarcación, subnacional o nacional en su conjunto, sobre la que se emiten reglas fundamentales, por lo que las convicciones del legislador podrían resultarle más relevantes, pues al cambiar la escala del interés del votante, éste se vuelva más abstracto y en consecuencia, traducible en un ideario legislativo. Esta es una característica de los metajuegos.

Si para el legislador ordinario lo usual es que el valor que concede en su decisión al interés del votante supera al de su idea del mundo, para un constituyente el interés del votante y la idea del mundo del legislador tenderán a ser iguales, por lo que los propios

constituyentes tendrán interés en imponer reglas para evitar que una mayoría simple, modifique irreflexivamente las reglas constitucionales. Desde nuestra perspectiva, esta es la motivación eficiente que lleva a los constituyentes a imponer cerrojos al cambio institucional promovido por mayorías simples e inestables. Esos candados van de la necesidad de mayorías calificadas, consultas populares a una o dos rondas, o ratificación por otras instituciones de gobierno o representación, entre otras medidas requeridas para modificar las reglas constitucionales.

La lógica del precompromiso atañe a la intertemporalidad, la diacronía, de las constituciones y de la mirada que las mayorías calificadas que las redactan suelen adoptar, distinguiéndola de la sincronidad o transversalidad temporal de una mayoría ocasional. Sin embargo, en un país federal, el precompromiso constitucional también tiene una dimensión vertical, que en cualquiera de sus niveles pasa por la consideración de la intertemporalidad.

La dimensión vertical del precompromiso constitucional articula el razonamiento arriba expuesto de la intertemporalidad para dos constituyentes -de distinto nivel-, con uno más sobre la escala de la mayoría y el radio de aplicabilidad de la normativa, que puede entenderse con una metáfora de conjuntos: el conjunto más inclusivo, la nación, tiene sus reglas constitucionales que definen el espacio constitucional del sub conjunto local. El espacio constitucional del sub conjunto subnacional tendrá la amplitud que las reglas del conjunto nacional permitan, pero podrá ser más estrecho si así lo definen los constituyentes locales.

Un caso de estrechez adicional del espacio constitucional es cuando en la articulación multinivel subyace un problema de soberanía del sub conjunto, que concede condición de excepción a lo que se instituye y tiene como casos prototípicos las entidades sedes de los poderes federales.

Para un constituyente en una unidad multinivel, respetar los límites en los que puede instituir está en su interés propio, pues de cumplirlos depende su propia viabilidad. Sin embargo, en un momento previo a la existencia del constituyente, la extensión del espacio constitucional es susceptible de negociación, puesto que el interés primordial de los actores locales es ampliar ese espacio constitucional subnacional. Esta secuencia que va del intento de ampliación del espacio constitucional subnacional al acatamiento de sus límites una vez fijados, es una forma más del precompromiso constitucional.

El precompromiso constitucional de una unidad subnacional con soberanía limitada integrará a las consideraciones de intertemporalidad las que derivan de un espacio constitucional acotado. En suma, un componente crucial de la racionalidad de un constituyente subnacional, de su propio interés, será fijar y cumplir los precompromisos constitucionales inter temporales y verticales, y en el margen de lo posible, interpretarlos.

La interpretación del espacio constitucional resulta entonces, una herramienta de la razón al momento de establecer las reglas del constituyente, particularmente en el marco de una federación en donde las unidades subnacionales gozan de la competencia de redactar su propia constitución (Tarr, 2009).

Uno de los elementos nodales del federalismo reside precisamente en la autonomía constitucional de las unidades subnacionales, a la cual se define como la competencia de elaborar su propia constitución (Dinan, 2008; Tarr, 2009). Sin embargo, las federaciones difieren en cuanto al espacio de libertad o de innovación que les otorga la Constitución federal (Marshfield, 2011). Por ejemplo, en Estados Unidos la Constitución federal es un “parámetro incompleto”, un “documento marco” de la organización de los poderes subnacionales, que otorga amplia libertad a la innovación y enmienda de las constituciones de los estados. En contraste, en los grandes países federales de América Latina, como Argentina, Brasil y México, aunque con diferencias significativas, el constitucionalismo subnacional es un poder “secundario” o “de segundo grado” que es restringido por el diseño de la Constitución nacional.

## La fase preconstitucional

Como lo ha señalado Elster las asambleas constituyentes prácticamente nunca se crean a sí mismas, pues normalmente es necesaria una autoridad externa o primigenia que decide quién convoca y quién selecciona a los delegados (Elster, 2002:129). El dilema del poder constituyente se sintetiza en la tensión entre la asamblea constituyente y las fuerzas políticas que la convocaron que a toda costa intentan limitar sus poderes de restricción. En otros términos, la autonomía decisoria de la asamblea depende de los recursos y estrategias de los actores interesados en redefinir las reglas sobre la distribución y el ejercicio del poder (Negretto, 2001). Este dilema cobra aún más relevancia cuando se refiere a los procesos de creación y cambio constitucional local en los países que poseen una organización federal, de tal modo que el balance de fuerzas prevaleciente entre los actores nacionales y las propias disposiciones de la Constitución Federal restringen el espacio constitucional subnacional (Tarr, 2012). ¿Cómo ocurrió este proceso en la experiencia constitucional de la ciudad de México de la segunda década del siglo XXI?

A raíz de la puesta en marcha de la reforma político-electoral de 1996 y particularmente con las modificaciones adoptadas en el artículo 122 de la Constitución nacional, el Distrito Federal (DF) adquirió un nuevo estatus político. En dicho ordenamiento se creó un Estatuto de Gobierno que estableció la elección directa del Jefe de Gobierno y se autorizó a partir del año 2000, la elección directa de los Jefes Delegacionales. Adicionalmente, la antigua Asamblea de Representantes fue transformada en Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF); un cuerpo legislativo con mayores facultades para expedir leyes, reglamentos y ordenanzas, pero al cual se privó de la facultad para reformar el Estatuto de Gobierno de la ciudad capital.

Aún con todas sus limitaciones, el diseño institucional de la reforma de 1996 proyectó al DF hacia la órbita de la democratización nacional, ya que institucionalizó la competencia electoral local y una administración pública local con cierto grado de

autonomía. De hecho uno de los efectos inmediatos del cambio institucional se expresó en los comicios del 6 de julio de 1997 en los cuales el Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue desplazado como partido mayoritario por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), un partido de centro izquierda, cuyo candidato a Jefe de Gobierno, Cuauhtémoc Cárdenas, obtuvo un triunfo arrollador que influyó también en la elección por los cargos de la Asamblea Legislativa en donde el PRD obtuvo una clara mayoría con 57.5% de los escaños.

A partir de esa elección y durante el período de 1997 a 2015, el PRD se convirtió en un partido dominante y sus élites controlaron la Jefatura de Gobierno de forma ininterrumpida por cuatro mandatos y obtuvieron mayorías legislativas en la ALDF la mayor parte del tiempo; los titulares del poder ejecutivo local solamente gobernaron en minoría durante la II Legislatura (2000-2003) y particularmente en la VII Legislatura (2015-2018) cuando el ascenso electoral del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), marcó el fin del dominio perredista, aunque no del mismo grupo político que, en su mayoría, migró del PRD a la nueva formación.

Durante el período en que el PRD mantuvo su posición de partido dominante, el tema de la autonomía política del DF adquirió un interés estratégico en la agenda del partido y de los titulares de la Jefatura de Gobierno, ya que ofrecía una vía para profundizar la democracia urbana y aumentar las facultades y competencias del gobierno local. No es azaroso que en sucesivas ocasiones se propusieran iniciativas para reformar las bases político- institucionales del gobierno de la ciudad capital con el fin de convertirla en una entidad federativa con una constitución propia. En contraste, la autonomía del DF no figuraba entre las prioridades de la agenda del gobierno nacional, ni de los partidos nacionales con mayor influencia en el Congreso de la Unión. Desde el punto de vista de su interés estratégico, para las élites del PRI y el PAN, la concesión de la autonomía política y la convocatoria a una asamblea constituyente no era una opción preferida de diseño institucional, pues compartían la creencia de que contribuiría a afianzar el control del PRD sobre la capital federal.

En consecuencia, los intentos por dotar al DF de una Constitución que reconociera su autonomía fueron bloqueados sistemáticamente en el Senado de la República en donde ambos partidos tenían poder de veto (Pérez, 2013; Yankelevich, 2018:29). Tal como ocurrió en el año 2001 cuando la ALDF envió a la Cámara de Diputados un proyecto de reforma constitucional en el cual se dotaría a la ciudad capital de un “Estatuto Constitucional” que sería emitido por la propia legislatura local. La iniciativa de la ALDF fue aprobada por los diputados federales, pero el Senado desechó el proyecto al cuestionar la facultad de la Asamblea Legislativa para proponer reformas a la Constitución General.

El segundo intento por dotar a la ciudad capital de un Estatuto Político-Constitucional tuvo lugar en el año 2009, bajo el mandato del Jefe de Gobierno Marcelo Ebrard (2006-2012). Al interior de la ALDF se creó la Comisión Especial para la Reforma Política del Distrito Federal, cuya labor culminó en la elaboración de un proyecto de reforma constitucional que alcanzó el consenso de todas las fuerzas

políticas representadas en el poder legislativo local.

Así, en agosto del 2010 se turnó al Congreso de la Unión una propuesta de reforma al artículo 122 de la Constitución General en la cual se reconocía a la Ciudad de México su naturaleza dual: como una entidad soberana, con derechos plenos e iguales al del resto de las entidades federativas y como sede de los poderes federales. Además, la reforma proponía erigir a la ALDF en un Constituyente local autorizado para redactar, discutir y expedir una Constitución para la Ciudad de México (Pérez, 2013:778). Pese a que la propuesta fue respaldada por un grupo de senadores del PRD, PAN, Partido del Trabajo (PT) y Convergencia, el proyecto quedó pendiente en las comisiones del Senado.

Lo que revela este breve recuento de intentos frustrados no es otra cosa que una situación de negociación en la que los actores políticos locales fueron restringidos en sus preferencias y oportunidades por las reglas de la Constitución Federal y por la configuración de fuerzas partidistas en el Congreso de la Unión.

Por lo anterior, no debe llamar a sorpresa que el consenso básico, que finalmente hizo posible el proceso constituyente local de 2016-2017, se gestara desde la arena nacional. El suceso que allanó el camino hacia el proceso constituyente local se remonta a los acuerdos alcanzados por las fuerzas políticas al interior del *Pacto por México* en 2012.

Cabe señalar que las interacciones y los acuerdos entre las fuerzas políticas que participaron en el Pacto por México pueden pensarse en un juego anidado. Schedler, refiriendo a Tsebelis, señala que los juegos anidados “son juegos en arenas múltiples o de diseño institucional” (2003:833). En este caso, el proceso constituyente que impulsó la conversión del DF a la Ciudad de México se trató de una interacción que reunió ambas características: los jugadores intercambiaron compromisos para dos distintos niveles territoriales de gobierno, pero en ambos, se trataba de pactos acerca de meta juegos, es decir, juegos sobre normas. En 2012, el PRD tenía la posibilidad de respaldar el programa reformista del presidente Peña Nieto, obteniendo a cambio el inicio de un proceso constituyente en la capital del país, que gobernaba desde hacía 15 años. De no integrarse al acuerdo, el PRD podía perder la oportunidad de la reforma a las instituciones del entonces DF sin con ello detener el programa reformista del PRI, al que a su vez podía bastarle el respaldo del PAN no sólo porque este partido también perseguía finalidades particulares que podía satisfacer apoyándolo, sino porque existían afinidades programáticas reales entre ambos partidos.

Así, en el año 2013 el entonces Jefe de gobierno capitalino, Miguel Ángel Mancera (2012-2018), entregó formalmente al Consejo Rector del Pacto por México una propuesta de reforma política para el DF, a fin de integrarla en las mesas de discusión sobre el tema. Si bien, en esa instancia comenzaron a fluir las negociaciones entre el PRD, el PAN, el PRI y el presidente de la República, cabe señalar que los acuerdos no se ejecutaron en forma inmediata y la reforma se postergó hasta el mes de enero de 2016.

En virtud de que la reforma constitucional tendría que ser negociada y aprobada en el Congreso de la Unión, en donde el PRD era una fuerza minoritaria, fue necesario contar con el consentimiento de las bancadas del PRI y del PAN para aprobar las modificaciones al artículo 122 y otros artículos de la Constitución Federal, que requerían de una mayoría calificada de dos terceras partes y la aprobación de la mayoría de los



congresos locales. La negociación se dio en un contexto en el que el PAN y el PRI eran actores con poder de veto a nivel nacional, pero en contraparte, tenían una presencia electoral minoritaria en la capital (Yankelevich, 2018:35), por lo que su opción preferida consistió en apostar por una reforma que les otorgara seguridades de que no serían perdedores absolutos en el futuro delineado por el nuevo diseño institucional.

Bajo estas condiciones se desarrolló la secuencia de negociación en la *arena legislativa* nacional con la presentación de una iniciativa de reforma constitucional por parte del grupo parlamentario del PRD en el Senado de la República el 23 de noviembre de 2013. Dicho proyecto -en el que se propusieron diversas reformas y adiciones a los artículos 44, 73 y 122 de la Constitución General- fue turnado a las comisiones para su estudio y dictamen de forma conjunta con un grupo de iniciativas presentadas por otros grupos parlamentarios. Después de una serie de consultas y negociaciones *extra legislativas*, las comisiones del Senado presentaron un dictamen el 14 de diciembre de 2014, el cual fue discutido en el pleno y enviado como minuta a la Cámara de Diputados hasta el 29 de abril de 2015.

Tras intensos debates registrados en distintos períodos legislativos, finalmente, el 15 de diciembre de 2015 la reforma a la Constitución federal fue avalada por ambas cámaras del Congreso y publicada el 29 de enero de 2016. Como era previsible, el pacto entre las élites nacionales dio lugar a una reforma que restringía el poder derivado del constituyente local:

La reforma constitucional de 29 de enero de 2016, “amarró” o limitó jurídicamente al Constituyente de la Ciudad en el artículo 122 de la Constitución y en sus transitorios, en contra de toda la teoría jurídica sobre la naturaleza de un Poder Constituyente. El Constituyente de la Ciudad no debió nacer atado por los principios que precisó el Constituyente Permanente, principalmente por el artículo 122 constitucional, porque eso le restó creatividad, libertad y soberanía (Cárdenas, 2017:62)

Pero más allá de estas ataduras impuestas por las élites nacionales, cabe hacer un recuento de las preferencias de los actores involucrados en torno al diseño institucional y las creencias sobre el grado de autonomía deseable para el poder constituyente local.

Como hemos señalado, dada su condición de partido dominante en el DF, el PRD y el Jefe de Gobierno de la ciudad habían puesto en primer plano de la agenda el tema de la autonomía del gobierno de la ciudad y su reconocimiento en un estatuto constitucional. Mientras que para el PRI, que en ese momento era el partido gobernante a nivel nacional, la opción preferida era mantener el *statu quo* de la capital, con una constitución acotada y derivada de la constitución federal, que no incrementara el poder institucional al partido gobernante en la capital; por su parte, la opción preferida del PAN, consistía en una constitución local que adoptara reglas más inclusivas en el diseño de sistema electoral y de gobierno, y que acotara la carta de derechos, especialmente en los temas de alto contenido ideológico.

No obstante, con el paso del tiempo consumido en las negociaciones y en particular con el cambio súbito en las condiciones de la competitividad político-electoral, las preferencias del PRD y el Jefe de Gobierno de la ciudad se modificaron

sustancialmente. Su posición estratégica cambió a la luz de los resultados de la elección intermedia del año 2015, cuando Morena obtuvo un éxito electoral arrollador. Bajo ese nuevo escenario político, el partido más interesado en la autonomía y en el diseño de una constitución local que le otorgara mayor poder institucional al gobierno de la ciudad capital, pasó a ser la fuerza política emergente.

Irónicamente, una vez que el PRD y el Jefe de Gobierno habían alcanzado las añoradas uvas de la reforma estas adquirieron un sabor amargo, bajo la nueva escenografía política. En esencia, el interés estratégico del PRD que había desencadenado el proceso de reforma fue declinando de tal modo, que cuando se aprobó la reforma constitucional del 29 de enero de 2016 y se puso en marcha la convocatoria a las elecciones del poder constituyente local, su opción preferida era una constitución que impusiera restricciones a la autonomía y que acotara el poder institucional del gobierno de la ciudad para no ceder todo el poder institucional al partido emergente que amenazaba con desplazarlo de su bastión electoral.

## **La elección del poder constituyente: el precompromiso en acción**

La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México fue una asamblea mixta formada por representantes electos y representantes designados por los poderes constituidos. El sistema electoral diseñado específicamente para esta ocasión dispuso los procedimientos de selección de los cien constituyentes: por un lado, se elegirían mediante voto popular y por el principio de proporcionalidad pura en una sola circunscripción, sesenta diputados; por otro lado, distintos poderes federales designarían 40 constituyentes; el Senado nombraría catorce senadores mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara, a propuesta de su Junta de Coordinación Política; la Cámara de Diputados nombraría a catorce diputados federales designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara a propuesta de su Junta de Coordinación Política; el presidente de la República designaría seis integrantes y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México otros seis.

Claramente fue un sistema electoral ideado para evitar una mayoría calificada, disminuir la influencia de los partidos con mayor presencia electoral en la ciudad y sobrerrepresentar a los partidos con mayor influjo nacional, pero con escasa implantación local. El modelo concedió a los tres más longevos y relevantes partidos nacionales -por su presencia en ambas cámaras del Congreso y el control sobre los ejecutivos del DF y del país- poder de veto en la asamblea, con independencia de su fuerza electoral local.

En la pista de representación proporcional los candidatos de Morena obtuvieron la mayoría de los escaños, en segundo lugar figuró el PRD, seguidos del PAN y el PRI con el tercero y cuarto lugar respectivamente. El PT no logró ningún escaño pues no rebasó el umbral mínimo requerido, en tanto que el PANAL, el PES, el PVEM y MC alcanzaron representación en la Constituyente (cuadro 1).

**Composición política del Constituyente, 2017**

Partido	Electos	Designados				Total
		Diputados	Senadores	Presidente	JGDF	
<b>Independiente</b>	1					<b>1</b>
<b>MC</b>	1	1				<b>2</b>
<b>PES</b>	2	1				<b>3</b>
<b>PVEM</b>	1	1	1			<b>3</b>
<b>PANAL</b>	2	1				<b>3</b>
<b>PAN</b>	7	3	5	1		<b>15</b>
<b>PRI</b>	5	5	6	6		<b>16</b>
<b>Morena</b>	22					<b>22</b>
<b>PRD</b>	19	2	2		6	<b>23</b>
<b>Total</b>	<b>60</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>100</b>

Una medida de la dimensión del precompromiso que hicieron las distintas fuerzas políticas para lograr el constituyente de la Ciudad de México fue la diferencia, en 2016, entre la fuerza electoral de los dos partidos mayoritarios en la capital del país, ambos de izquierda, ramas del mismo tronco, con grandes afinidades programáticas pero inscritos en coaliciones estratégicas rivales, y su presencia efectiva en la asamblea encargada de redactar la Constitución local (cuadro 2). Esa brecha fue el “costo” del acuerdo: por un lado, la izquierda capitalina, obtenía la posibilidad de aumentar la soberanía de la entidad en la que era indiscutible mayoría electoral y gobernaba desde hacía más de 20 años, de incidir en la redacción de un texto instituyente en el que podría inscribir su ideario de derechos y algunas de sus aspiraciones programáticas, por lo que, a su vez, podría funcionar como “efecto demostración” en el resto del país; por otro lado, al momento del compromiso, en 2012, el entonces partido mayoritario a nivel federal, el PRI, que controlaba la presidencia de la República y la mayoría simple en ambas cámaras, intercambió “la plaza”, con garantías de acotamiento, por el apoyo del que en ese momento era el principal partido de izquierda, el PRD, al programa reformista del Pacto por México (el Constituyente en el DF fue el compromiso número 91 del Pacto por México, 2012).

Cuadro 2

**Resultados electorales y composición del Constituyente de la CDMX, 2012-2016 (porcentajes)**

	(1) 2012	(2) 2015	(3) 2016	(4) Escaños	(5) (4-3)
<b>PRI</b>	38	29	9	22	+13
<b>PAN</b>	26	21	7	15	+8
<b>PRD</b>	27	11	26	29	+3
<b>Morena</b>	--	8	30	22	-8

**Datos de elecciones de diputados. Fuente: 2012:** IFE, PREP, <https://bit.ly/3JyPIBd>; ; 2015: INE, Cómputos distritales, <https://bit.ly/3sHQ5m8>; 2016: INE, PREP, <https://bit.ly/3veUff9>; escaños, *Excelsior*, <https://bit.ly/3BCyWOL> .

El PRI que a nivel federal sumó 38 por ciento de la votación en 2012, para 2016 no representaba, en el Distrito Federal, a más de 10 por ciento del electorado y sin embargo, en el Constituyente obtuvo 22 por ciento de los escaños que implicaba una sobre representación de 13 por ciento; el PAN y el PRD también estuvieron sobre representados respecto a las preferencias locales, aunque en menor medida, en tanto que Morena tuvo una sub representación de 8 puntos porcentuales. En este resultado no sólo incidió la fórmula de integración de la asamblea, en la dirección en que se pensó cuando se aprobaron los criterios de elección del Constituyente, sino también la evolución del apoyo electoral del partido que gobernaba el DF desde 1997, así como de las preferencias de los votantes de la capital.

Por un lado, la fórmula original de integración del Constituyente garantizaba representación para los partidos minoritarios en la capital, pero mayoritarios en el país, por las atribuciones de designación tanto del ejecutivo federal como del legislativo que concedían al PAN y sobre todo al PRI poder de veto. Por otro lado, precisamente tras el Pacto por México y tomándolo como causa, la facción del PRD encabezada por López Obrador, salió del partido y fundó uno nuevo, el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), que para 2015 le sustrajo al PRD prácticamente la mitad de sus votantes en una tendencia que persistió en 2016, cuando Morena confirmó ser mayoría en la Ciudad de México y se coronó en 2018 en que este partido ganó la mayoría local en la Cámara de Diputados, la jefatura de gobierno y 11 de 16 de las rebautizadas alcaldías en la capital, imponiéndose también en las elecciones nacionales, legislativas y presidenciales, y reduciendo al PRD al mínimo necesario para conservar su registro.

De 2014 al 2016, el PRD pasó de ser el partido dominante en la capital del país, que buscaba ampliar el espacio constitucional subnacional, a convertirse en el segundo partido local y en una minoría parlamentaria a nivel nacional, por lo que pasó a compartir con el PRI y el PAN el interés en estrechar ese espacio y lograr garantías de representación en el Constituyente. En ese mismo lapso, una nueva fuerza política, Morena, reticente a las negociaciones multipartidistas, capitalizó las ganancias de la conversión del DF en Ciudad de México y para la elaboración de la nueva Constitución, aceptó las reglas del juego, la dimensión del espacio constitucional subnacional y la naturaleza del precompromiso constitucional que su antecesor y ahora rival político, el PRD, había pactado con los partidos mayoritarios a nivel nacional. Un intercambio finalmente conveniente para todos, del que era difícil desplazarse en una u otra dirección de ganancia para un partido en particular, pues se romperían los equilibrios que hicieron posible la convocatoria y elección de la Asamblea Constituyente.

## Coaliciones en la Asamblea Constituyente

La Asamblea Constituyente no se ocupó primordialmente de la redacción del texto constitucional, sino de discutir, dictaminar y votar los artículos que conformaron el Proyecto de Constitución enviado por el Jefe de Gobierno y avalado por un consejo asesor<sup>2</sup>. De tal modo que el horizonte ideacional del poder constituyente fue acotado

por el contenido de los ejes rectores del Proyecto de Constitución, cuyo contenido se hallaba prefigurado, a su vez, en la reforma a la Constitución General realizada en enero de 2016 en la cual se definieron los principios y normas básicas del nuevo arreglo institucional que regiría a la ciudad capital.

El Proyecto de Constitución presentado por el Jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera a la consideración del Constituyente local se integró por ocho títulos: 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. En lo fundamental, este documento se adaptó a los ordenamientos previstos en el artículo 122 de la Constitución federal, al reconocer que el cambio en el estatus político de la capital implicaba solamente su reconocimiento como entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y su organización político-administrativa, pero sin ser reconocida como una entidad libre y soberana, ya que a diferencia del resto de las entidades de la República, la Ciudad de México seguía siendo el lugar de asiento de los poderes federales que se reservaron el derecho de delegar un cierto nivel de autonomía política.

A pesar de esto, los constituyentes locales buscaron extender el espacio constitucional subnacional, incorporando una serie de principios, garantías y derechos que en ciertos aspectos renovaron el acervo de la arquitectura constitucional del federalismo mexicano. La asamblea que sesionó entre septiembre de 2016 y el 31 de enero de 2017 aprobó una Constitución eminentemente *garantista* con un amplio catálogo de derechos que se consideran exigibles y justiciables. El catálogo constitucional de derechos incluyó el derecho a la buena administración y mecanismos de democracia directa, representativa y participativa, el derecho a la ciudad y a la buena administración urbana, el reconocimiento de los derechos a la diversidad sexual, derechos de las familias, de las personas trabajadoras no asalariadas, el derecho a la ciudad, al espacio público, el reconocimiento al matrimonio igualitario, la voluntad anticipada de las personas para tener una muerte digna y la protección de los animales (Unidad para la Reforma Política de la Ciudad de México, 2017).

En cuanto a la arquitectura y operatividad del gobierno -las facultades, atributos y competencias de los gobernantes en la ciudad- los constituyentes locales se ciñeron a lo establecido por la *supremacía* de la Constitución Federal y las disposiciones del artículo 122 producto de la reforma de enero de 2016. Uno de los principales cambios que impactó en el estatus y composición del Poder Legislativo local, fue el cambio de estatus de la ALDF que se convirtió en Congreso local, con lo cual adquirió la potestad de ser parte del Constituyente permanente. Para la elección del Congreso local se propuso una fórmula más proporcional con la cual, las 66 diputaciones serían electas de la siguiente manera: 33 por la vía uninominal y 33 por representación proporcional a fin de ampliar el sistema mixto y lograr que las diputaciones plurinominales evitaran sub o sobre representación.

En cumplimiento del mandato de la reforma constitucional federal de enero de 2016, pactada en el Congreso de la Unión, los constituyentes aprobaron la sustitución

de los órganos unipersonales de gobierno de las delegaciones por una forma de órganos colegiados denominados alcaldías, compuestas por una persona titular y un Concejo. Las demarcaciones territoriales y el gobierno de las alcaldías fueron reconocidas como un orden de gobierno conformado por sus habitantes, territorio y autoridades políticas democráticamente electas.

¿En qué medida el precompromiso constitucional se expresó en las coaliciones que aprobaron el Proyecto de Constitución de la Ciudad de México? Nuestro análisis revela que *las coaliciones ganadoras fueron sobredimensionadas y que el comportamiento de los grupos parlamentarios en las votaciones expresó un amplio consenso constitucional, que descansó más que en la afinidad ideológica en un intercambio estratégico de votos entre los actores políticos*. Como se ha constatado en otras experiencias constitucionales el intercambio de votos fue factible debido a que los partidos tenían preferencias intensas en distintos temas y aunque no se identificaban totalmente con el texto constitucional, ninguna fuerza política lo hallaba por completo inaceptable (Colomer, 1990:117).

La Asamblea Constituyente se integró por cien diputados que formaron diez grupos parlamentarios. Los partidos con mayor representación y poder de veto en la asamblea fueron el PAN, PRI, PRD y Morena. Cabe señalar, que los representantes electos del PRI y del PRD tuvieron, a su vez, el apoyo de los grupos parlamentarios formados por las designaciones del Ejecutivo Federal (EF), afines al PRI y del Grupo Constitucionalista (GC) que se formó con los seis representantes designados por el Jefe de Gobierno. Por su parte, los partidos minoritarios solo alcanzaron una representación testimonial; el PVEM, MC, Nueva Alianza y PES (ver cuadro 2).

Dada esta composición de los grupos parlamentarios y la regla de votación que exigieron una mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión, ningún grupo parlamentario podría aprobar unilateralmente los artículos de la constitución, por lo que era indispensable formar coaliciones; las coaliciones mínimas ganadoras podrían formarse con las siguientes combinaciones posibles. Una coalición formada por PRD-Morena-PAN-GC, que excluyera al PRI; otra coalición ganadora podría formarse por PRD-PRI-PAN-GC-EF, excluyendo a Morena; otra coalición podría formarse por PAN-PRI-EF-MORENA, excluyendo al PRD. En términos de estricta aritmética las alianzas bipartidistas no podían resultar en coaliciones ganadoras de modo que las coaliciones PRI-PAN, PRD-Morena, PRD-PAN, ni sumando a las minorías, podrían alcanzar la condición de coalición ganadora. Pero como las reglas de votación exigían una mayoría de las dos terceras partes de los *miembros presentes en la sesión* las fluctuaciones del quorum podían jugar a favor de combinaciones circunstanciales.

Del análisis de 361 votaciones nominales de la Asamblea Constituyente del 17 de septiembre de 2016 al 31 de enero de 2017 encontramos que hubo un alto nivel de consenso: 45 por ciento de los dictámenes en lo general y en lo particular fueron aprobados por unanimidad; la coalición formada por los cuatro partidos más grandes aprobó 19 por ciento de los dictámenes sometidos a votación en el pleno, mientras que la coalición del PAN-PRD-PRI, aprobó 15.5 por ciento de los dictámenes<sup>3</sup>). La coalición que excluyó al PRI, formada por PAN-PRD-Morena fue efectiva en 4.4 por ciento de las ocasiones.

3) Cabe señalar que al analizar las coaliciones decidimos simplificar los patrones de formación, al agruparlas considerando las ocasiones en que los grandes partidos votaron juntos en alguna de sus posibles combinaciones. Deliberadamente excluimos a los partidos pequeños en este análisis, pues además de que su participación en las coaliciones no fue decisiva para inclinar la balanza hacia el lado ganador, considerarlos produce una variedad más grande de combinaciones que impiden focalizar el análisis en el comportamiento de los actores con poder de veto. Es distinto el caso de las coaliciones bipartidistas, en donde la participación de las minorías fue más relevante, y como ya mencionamos, por las fluctuaciones del quorum su participación en las coaliciones sí influyó en la definición del ganador. En este caso, se decidió reportar la participación de los partidos minoritarios, para mostrar el efecto de la minoría-mayoritaria.

**Coaliciones en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México**  
(17 de septiembre de 2016 al 31 de enero de 2017)

Coaliciones	Frecuencia	Porcentaje
<b>PAN-PRD-PRI</b>	56	15.5
<b>PRI-PRD-Morena</b>	5	1.4
<b>PAN-PRD-Morena</b>	16	4.4
<b>PAN-PRI-PVEM-PANAL-PES-NA</b>	30	8.3
<b>PRD-Morena-PES-MC-GC</b>	18	5.0
<b>PRI-Morena-EF-PVEM-PES-MC-NA</b>	3	0.8
<b>PAN-PRD-PRI-Morena</b>	69	19.1
<b>Unanimidad</b>	164	45.4
<b>Total</b>	361	100.0

Fuente: elaboración propia con datos de las votaciones nominales disponibles en el sitio web de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, <http://www.comcdmexico.com/constitucioncdmexico.com>.

Contario a lo esperado, sí se formaron coaliciones bipartidistas que fueron ganadoras tanto por haber sumado a los partidos minoritarios, como por la fluctuación del quorum que abrió oportunidades para las “minorías mayoritarias” (Colomer, 1990:212). Así, la coalición formada por PAN-PRI se convirtió en mayoría cualificada en 8.3 por ciento de las votaciones, mientras que la coalición formada por PRI-Morena triunfó en 0.8 por ciento de las votaciones. Llama la atención el hecho de que la coalición entre los dos partidos autodenominados de izquierda el PRD-Morena haya resultado ganadora en tan solo 5 por ciento de las votaciones nominales de la constituyente.

Para complementar este análisis medimos los patrones de votación entre grupos parlamentarios recurriendo al índice Rice de similitud de votación, que mide el grado de similitud de la votación entre los partidos tomados en comparaciones por pares (Heller y Weldon, 2003:107). El índice va de 0 (cuando todos los miembros de un partido votan en forma diferente que todos los miembros de otro partido) a 1 (cuando todos los miembros de un partido votan en el mismo sentido que los miembros de otro partido)<sup>4</sup>. En este índice no se consideraron las abstenciones y solamente se analizaron los votos en pro y en contra.

El siguiente cuadro muestra que el PRI y el PAN votaron juntos más frecuentemente en lo general, por lo que el valor del índice fue de .97, un valor análogo se observa en la similitud de votación entre el PAN y el PRD en las votaciones en lo general. La similitud de votación disminuye ligeramente entre el PRI y el PRD, al registrar un valor de .94, mientras que la similitud de votación entre PAN y Morena, y el PRI y Morena, se reducen a valores de .80 y .83. Llama la atención que la similitud de votación entre los partidos, supuestamente más afines ideológicamente, sea la más baja en las votaciones en lo general.

4) La fórmula del índice de similitud de votación es la siguiente:  $IVL = 1 - (\%S_{ipi} - \%S_{ipii})$ . En consecuencia, si 90 por ciento de los miembros de un partido votan a favor y los miembros del otro partido solamente 70 por ciento votan a favor, el valor del índice de similitud sería de .80.

**Similitud de votación entre partidos integrantes de la  
Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, índice Rice**  
(votaciones del 17 de septiembre de 2016 al 31 de enero de 2017)

<b>Partidos</b>	<b>Votaciones en lo general (N=78)</b>	<b>Votaciones en lo particular (N=283)</b>
<b>PAN-PRD</b>	.974	.887
<b>PRI-PAN</b>	.975	.784
<b>PRI-PRD</b>	.949	.876
<b>PAN-Morena</b>	.808	.795
<b>PRI-Morena</b>	.833	.764
<b>PRD-Morena</b>	.782	.908

Fuente: elaboración propia con datos de las votaciones nominales disponibles en el sitio web de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, <http://www.comcdmexico.com/constitucioncdmexico.com>.

En el cuadro 4 se muestra que la similitud de votación entre los partidos disminuyó significativamente en las votaciones en lo particular, que incluyen reservas y observaciones a los artículos aprobados previamente en lo general. Se observa que los valores del índice de similitud entre el PRI y el PAN se reducen a .78 y que la similitud de votación también disminuyó entre el PAN y el PRD, y el PRI y el PRD. Sin embargo, la similitud PRD y Morena fue mayor en lo particular, lo que implica que ambos partidos se coordinaron más eficientemente en estas votaciones.

Si bien, sería deseable analizar pormenorizadamente las coaliciones en cada uno de los temas que se discutieron en la Asamblea Constituyente, por razones de tiempo y espacio, en la parte final de este artículo solamente nos enfocaremos en el análisis de las votaciones nominales sobre los artículos correspondientes al título cuarto del proyecto de constitución, que trata de la *Distribución de poder* en la ciudad. Por lo demás, aunque las votaciones sobre la carta de derechos son relevantes, especialmente al tratarse de una constitución con orientación *garantista*, es claro que el corazón de toda constitución se ubica en los títulos y artículos que definen el estatuto del poder, en aquellas normas en las que se demarcan las facultades, atributos y competencias del gobierno.

## La organización del poder legislativo local

Sostenemos que uno de los anclajes del precompromiso constitucional fue la definición de la forma de gobierno para la ciudad capital y que por consiguiente, la formación de coaliciones en este tema de la agenda es indicativa del grado de estabilidad de los acuerdos entre los actores políticos a nivel nacional y subnacional. En el Proyecto de Constitución se propuso un nuevo equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo



en la ciudad, por lo cual la Asamblea Legislativa fue reemplazada por un Congreso local con mayores facultades para aprobar legislación, controlar al ejecutivo, reformar la propia constitución local y para participar como parte del Constituyente Permanente en el proceso de reforma de la Constitución Federal.

El diseño de la representación en el Congreso local fue una dimensión de conflicto en la que se expresaron las preferencias de los constituyentes, por lo que al identificarlas es posible determinar en qué medida estas preferencias fueron coincidentes con los acuerdos pactados en la reforma a la Constitución General, y de manera general, es factible determinar si los constituyentes generaron innovaciones que ampliaran el espacio constitucional subnacional.

Centraremos el análisis en el proceso de discusión y en las coaliciones formadas en torno a las votaciones del artículo 34 del Proyecto de Constitución, en el cual se definió el diseño de un Congreso local formado por 66 representantes electos mediante un sistema electoral mixto en donde 33 diputados se elegirían por mayoría relativa y 33 mediante una fórmula de representación proporcional. A primera vista, este sistema ofrecía ventajas para ampliar la representación de las minorías y para lograr un mejor ajuste de la proporcionalidad entre votos y escaños. No obstante, el Proyecto de Constitución, haciendo eco del artículo 122 de la Constitución General, estableció una cláusula en la cual se impuso un tope de representación de un total de 40 escaños para el partido que llegara a obtener la mayoría en las elecciones de diputados para el nuevo Congreso local. Esta disposición suscitó una división entre los partidos grandes, que apoyaron esta regla de representación, y los partidos pequeños<sup>5)</sup> que preferían un tope de representación máxima para el partido mayoritario, equivalente al número de escaños de mayoría (33) establecido en el proyecto de Constitución de la Ciudad de México.

Por su parte, el grupo parlamentario de Morena siguió una estrategia típica de *poliización* al manifestar públicamente preferencias por un sistema de representación supuestamente más inclusivo, más democrático y favorable a las minorías, cuando en realidad, el diseño del sistema electoral que se negoció en la constituyente le otorgaba beneficios en su condición de primera fuerza electoral en la ciudad capital. Bajo la certeza de que no era factible rebasar el marco de lo pactado en la reforma del artículo 122 de la Constitución General, los integrantes del grupo parlamentario de Morena expresaron preferencias por un sistema electoral, que era distinto al suscrito por los actores políticos relevantes. En cuanto al tamaño del Congreso local y la fórmula de elección, los diputados de Morena propusieron un diseño con un Congreso formado por 48 diputados; 24 electos por mayoría relativa y 24 por representación proporcional. Por ello, votaron en contra de la propuesta que concebía un legislativo local de 66 diputados, y con un sistema electoral mixto con 33 diputaciones de mayoría y 33 de representación proporcional.

5) Por ello la diputada Moreno Toscano de Nueva Alianza presentó una reserva argumentando que la regla para la asignación de escaños que establece que ningún partido podrá contar con más de 40 diputaciones por ambos principios de elección era contraria a la proporcionalidad, ya que tornaba inoperante el sistema de igualdad de los principios de mayoría relativa y representación proporcional para la integración del Congreso Local, al existir una dicotomía, toda vez que por un lado el Congreso de la Ciudad se integra por 33.33 y por otro lado se pone como número máximo al que un partido pueda acceder, 40 diputados por ambos principios. Aunque la reserva se puso a la consideración del pleno esta no fue aceptada (Acta de la Sesión, 23/01/2017).

**Votación sobre el artículo 34 del Proyecto de Constitución en lo general y en lo particular en los numerales no reservados (23 de enero de 2017)**

Grupo	Favor	Contra	Abstención	Ausente	Total
EF	6	0	0	0	6
GC	4	0	0	2	6
MC	2	0	0	1	3
Morena	0	13	1	8	22
PAN	12	0	0	3	15
PANAL	3	0	0	0	3
PES	0	0	3	0	3
PRD	21	0	0	2	23
PRI	15	0	0	1	16
PVEM	3	0	0	0	3
<b>Total</b>	<b>66</b>	<b>13</b>	<b>4</b>	<b>17</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia con datos de las votaciones nominales disponibles en el sitio web de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, <http://www.comcdmexico.com/constitucioncdmexico.com>.

El dictamen sobre el texto del artículo 34 elaborado por la Comisión de Ciudadanía contenía otros puntos que suscitaron controversia entre las bancadas de la Constituyente. En primer lugar, se plantearon distintas posiciones acerca de la cláusula de reelección de los legisladores, ya que el dictamen de la comisión, apegándose a lo dispuesto por el artículo 122 de la Constitución General, propuso una norma en la que los legisladores del Congreso local podrían reelegirse hasta por cuatro períodos consecutivos. Por su parte el grupo parlamentario de Morena expresó su desacuerdo con la reelección legislativa y propuso eliminarla. Al final, las bancadas del PAN-PRI-PRD y los “partidos pequeños” llegaron a un acuerdo para aprobar una cláusula en la que los legisladores podrían reelegirse tan solo por un mandato adicional.

Otro punto en el que hubo diferencias en torno al texto del dictamen fue el de la aprobación de una lista plurinominal para los candidatos independientes. El dictamen estableció que:

(...) las candidaturas sin partido tendrán derecho a la asignación de curules por representación proporcional. Quienes no hayan obtenido el primer lugar en cada uno de los distritos electorales integrarán una lista ciudadana local, ocupando un lugar en la misma de acuerdo al número de votos que hayan obtenido. Esta lista recibirá el mismo tratamiento para efectos de la asignación de escaños que las postuladas por los partidos políticos, de conformidad con lo previsto en la Ley Electoral (Acta de la Sesión, 23/01/2017).

Esta propuesta fue rechazada por el grupo parlamentario del PAN, por lo cual el diputado Carlos Gelista (PAN) presentó una reserva para eliminarla. Se argumentó que la representación proporcional se creó para facilitar el acceso de las minorías a los Congresos, las candidaturas independientes son para abrir más la competencia por la vía

mayoritaria, no por la vía plurinominal. Esta y otras reservas sobre el dictamen fueron sometidas a votación nominal y como se muestra en el cuadro 6, el grupo parlamentario de Morena votó en contra de las reservas y observaciones presentadas por los grupos parlamentarios del PAN, PRI y el PRD.

Cuadro 6

**Votación sobre el artículo 34 del Proyecto de Constitución en lo particular sobre los numerales reservados (23 de enero de 2017)**

<b>Grupo</b>	<b>Favor</b>	<b>Contra</b>	<b>Abstención</b>	<b>Ausente</b>	<b>Total</b>
<b>EF</b>	6	0	0	0	6
<b>GC</b>	3	1	0	2	6
<b>MC</b>	2	0	0	1	3
<b>Morena</b>	0	21	0	1	22
<b>PAN</b>	9	0	0	6	15
<b>PANAL</b>	3	0	0	0	3
<b>PES</b>	1	0	2	0	3
<b>PRD</b>	20	0	1	2	23
<b>PRI</b>	14	0	0	2	16
<b>PVEM</b>	2	0	0	1	3
	<b>60</b>	<b>22</b>	<b>3</b>	<b>15</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia con datos de las votaciones nominales disponibles en el sitio web de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, <http://www.comcdmexico.com/constitucioncdmexico.com>.

Como hemos apuntado anteriormente, la estrategia de Morena en estas votaciones consistió en mostrar preferencias por un diseño de un sistema electoral más incluyente y proporcional, aunque en realidad su interés era más acorde con el tipo de reglas electorales acordadas por el resto de los grupos parlamentarios en la constituyente: al mostrarse como un opositor intransigente de los acuerdos, obtenía beneficios simbólicos, mientras que votando estratégicamente en contra hacía que otros pagaran los costos de aprobar un conjunto de reglas que beneficiaría a los partidos de mayor tamaño, y en especial a Morena que se visualizaba como ganador en el futuro inmediato.

## De las delegaciones a las alcaldías

Otro tema en el que se puede aquilatar la fuerza del precompromiso es el del diseño de las Alcaldías. Tanto en el texto del artículo 122 de la Constitución General, como en el Proyecto de Constitución discutido en la Asamblea, se concibió una nueva organización política para el gobierno interior de la ciudad en la cual se sustituyó la figura de delegaciones políticas por el régimen de alcaldías al cual se pensó como un orden de gobierno descentralizado, de mayor proximidad con la población, con mecanismos colegiados y plurales de toma de decisiones. Si bien las alcaldías significaron una innovación en el diseño de la organización política, cabe destacar que estas unidades

territoriales conservaron varios atributos de las delegaciones políticas y que su estatus jurídico es de menor alcance en diversos aspectos al de la organización municipal que rige en el federalismo mexicano.

La discusión en lo general sobre el artículo 58 del Proyecto de Constitución fue tersa ya que se centró en aspectos sobre los que había amplio consenso como las finalidades de las alcaldías, su carácter de organismos representativos, con mayor proximidad y cercanía a la ciudadanía, y su capacidad para mejorar el acceso y calidad de los servicios públicos. Básicamente este consenso fue posible, debido a que los constituyentes decidieron trasladar a otra arena el tema más controversial, a saber: la creación de nuevas alcaldías y sus límites territoriales. Así, en lugar de empantanarse en una discusión que trastocara los acuerdos alcanzados en otros temas, decidieron facultar Congreso local para tomar la decisión a futuro:

Cualquier modificación en el número, denominación y límites de las demarcaciones territoriales, tendrá que ser aprobado por mayoría de dos terceras partes del Congreso local, a través del procedimiento y los criterios que establecen esta Constitución y las leyes (Artículo 58). Las propuestas de modificación deberán presentarse ante el Congreso local a propuesta del jefe de Gobierno, un tercio de los diputados, de la alcaldía o alcaldías sujetas a modificación o mediante iniciativa ciudadana. Las demarcaciones territoriales podrán ser modificadas en los términos establecidos en esta Constitución, sin que puedan ser menos en cantidad a las establecidas al momento de su entrada en vigor.

En contraparte, la discusión sobre las facultades de las alcaldías, el método de elección de los alcaldes y sobre todo la fórmula de elección de los concejales, evidenció las visiones encontradas de los grupos parlamentarios.

En cuanto a las facultades de las alcaldías, la preferencia de los diputados de Morena era otorgarles plena autonomía para recaudar impuestos, mientras que el PRI, PAN, PRD y MC coincidían en que esa potestad rebasaba el marco de facultades definidas en el artículo 122 de la Constitución Federal. En otros términos, mientras Morena prefería una hacienda pública descentralizada, el resto de los grupos parlamentarios optaron por una hacienda pública unitaria, manteniendo las facultades en materia impositiva del gobierno de la Ciudad de México.

Otro punto específico en donde se expresó el disenso de los grupos parlamentarios fueron las facultades del Concejo de la Alcaldía -un órgano colegiado concebido como contrapeso al poder unipersonal del Alcalde-, así como la fórmula de elección de los concejales.

Respecto a las facultades de los concejos de las alcaldías, la posición de Morena consistió en concebir a los concejos como órganos con facultades consultivas y de ejecución de las políticas públicas en la demarcación. Haciendo eco de una retórica municipalista, algunos diputados de Morena propusieron que las facultades de los concejos debían ser semejantes a las de las regidurías municipales, existentes en las entidades federativas de México. No obstante, el acuerdo entre los grupos parlamentarios del PAN-PRI-PRD-GC-EF al interior de la Comisión de alcaldías, daría

lugar a un dictamen sobre el artículo 59 del Proyecto de Constitución en el cual los concejos fueron definidos como órganos colegiados electos en cada demarcación territorial, cuyas funciones se centraron en la supervisión y evaluación de las acciones de gobierno, el control del ejercicio del gasto público y la aprobación del Presupuesto de Egresos de las Alcaldías (Artículo 59).

La representatividad de estos órganos colegiados en gran medida fue definida por la fórmula electoral que pactaron los constituyentes. Si bien, cabe señalar que el margen de acción de la Asamblea, en este como en otros temas, estuvo restringido por las normas del artículo 122 de la Constitución Federal el cual dispone que las Alcaldías son órganos político-administrativos que se integran por un Alcalde y por un Concejo electos por votación universal, libre, secreta y directa para un período de tres años (CPEUM, artículo 22, VI) con posibilidad de reelección por un período adicional. Además, el citado artículo establece que los integrantes de las alcaldías, incluyendo alcalde y concejales deberán ser electos por planillas de entre siete y diez candidatos. En ningún caso el número de concejales podrá ser menor a diez ni mayor de quince. Adicionalmente, se dispone que los integrantes de los concejos serán electos según los principios de mayoría relativa (60 por ciento) y representación proporcional (40 por ciento), con un tope de representación en el que ningún partido podrá contar con más de sesenta por ciento de los concejales (CPEUM, artículo 22, VI).

Ahora bien, cabe preguntarse si los constituyentes de la Ciudad de México produjeron innovaciones significativas que ampliaran el espacio subnacional en materia del diseño de la representación de los órganos colegiados. A juzgar por el contenido del dictamen del artículo 59 del Proyecto de Constitución, se infiere que los actores del proceso constituyente siguieron en lo esencial el mandato del artículo 122 de la Constitución Federal. En términos prácticos, como su muestra en el cuadro 7, los grupos parlamentarios que integraron la Constituyente votaron unánimemente en lo general a favor del dictamen sobre el artículo 59 y se limitaron a refrendar el precompromiso por un sistema supermayoritario para la elección de los concejales que permitía al partido ganador sobrerrepresentarse al interior del concejo de cada alcaldía.

Cuadro 7

**Votación sobre el artículo 59 del Proyecto de Constitución en lo General y en lo Particular, numerales no reservados.**

Grupo	Favor	Contra	Abstención	Ausente	Total
EF	2	2	0	2	6
GC	2	0	0	4	6
MC	0	0	0	3	3
Morena	15	1	0	6	22
PAN	12	0	0	3	15
PANAL	1	0	0	2	3
PES	3	0	0	0	3
PRD	15	0	1	7	23
PRI	12	0	0	4	16
PVEM	1	0	0	2	3
<b>Total</b>	<b>63</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>33</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia con datos de las votaciones nominales disponibles en el sitio web de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, . <http://www.comcdmexico.com/constitucioncdmexico.com>

Una de las innovaciones que introdujeron los constituyentes se refiere a la asignación de concejales en cada demarcación en función del número de habitantes. Así, el dictamen votado y que finalmente contó con el apoyo de los actores relevantes PAN-PRI-PRD-Morena, estableció que en las demarcaciones con hasta 300 mil habitantes, las alcaldías se integrarían por la persona titular del gobierno de la Alcaldía y diez concejales; en las demarcaciones de 300 y hasta 500 mil habitantes se elegirán doce concejales y en las demarcaciones con más de 500 mil, quince concejales.

Otro punto relevante en el que el dictamen de la Comisión de alcaldías fue más allá del Proyecto de Constitución se refiere a las facultades de las alcaldías y en particular, a su estatus jurídico que las reconoce como un nivel autónomo de gobierno. Basándose en el principio de máxima descentralización de las facultades del gobierno capitalino, la comisión definió facultades como la de presentar iniciativas ante el Congreso, formular el presupuesto de su demarcación -que deberá ser aprobado por los concejales- y tener voto de calidad en las sesiones del Concejo. En el dictamen se asentó que los alcaldes podrán además proponer la división o modificación territorial que gobiernan, a diferencia del proyecto de Constitución del Jefe de Gobierno, que sólo contemplaba la aprobación de dos terceras partes del Congreso local para estas modificaciones.

## Conclusiones

Nuestro trabajo examina el ciclo de fundación constitucional de la capital del país, que transcurrió de 2012 a 2017, empezó con un acuerdo de intercambio entre élites políticas a nivel nacional y terminó decretando una nueva Constitución política subnacional.

Tratamos de demostrar que la lógica del precompromiso que hizo posible la Constitución de la Ciudad de México puede entenderse como un juego anidado en el que, por un lado, el partido político mayoritario a nivel nacional, el PRI, y su aliado programático en esa misma arena, el PAN, ofrecieron respaldar la celebración de un constituyente para ampliar la autonomía de la capital del país, a cambio de que el partido gobernante en esa unidad subnacional, el PRD, apoyara un programa de reformas constitucionales.

El resultado fue una reforma a varios artículos de la Constitución Federal para hacer posible la convocatoria a una Asamblea Constituyente que transformó al Distrito Federal en una nueva entidad federativa que se denominaría Ciudad de México. El espacio constitucional pactado fue un rostro del precompromiso.

En las elecciones para el constituyente local tanto el PRI como el PAN lograron garantías de que su fuerza nacional se expresaría como capacidad de veto en la asamblea, de tal forma que el nuevo documento fundamental de la Ciudad de México expresara un amplio acuerdo entre los tres principales partidos políticos nacionales. La construcción de los actores con veto para el constituyente local, fue otro rostro del

precompromiso.

Los acuerdos políticos de 2012, que cristalizaron en el Pacto por México, se tradujeron en un conjunto de reformas constitucionales nacionales y el proceso local de generación de una nueva Constitución. El pacto en torno al cambio en las reglas implicó a su vez interacciones estratégicas entre jugadores, que incluyeron un mecanismo de elección de diputados constituyentes locales que combinaba votación universal para elegir 60 representantes y la designación -de las dos cámaras del Congreso de la Unión y de los titulares del ejecutivo federal y local, en el DF- de 40 constituyentes.

El juego de creación de normas *-metajuego-* fue precedido por interacciones estratégicas para definir sus reglas y los criterios de selección de sus jugadores -los legisladores del constituyente-. Durante el proceso, algunos acontecimientos como el Pacto por México de 2012, la división del PRD en 2013 y la emergencia de Morena -que se presentó como nuevo partido en las elecciones federales y locales de 2015- fueron factores decisivos que definieron la lógica del precompromiso constitucional.

En nuestro análisis del constituyente, advertimos que los cambios en el poder de los jugadores transformaron sus respectivas arenas, lo que a su vez afectó los recursos de negociación de que disponían: el PRD pasó de partido mayoritario a segunda fuerza política en la Ciudad de México en tanto que su presencia nacional se redujo significativamente; la debilidad relativa de la presidencia de la República, que perdió popularidad de manera pronunciada entre 2012 y 2014, y del PRI, que también continuó su declive electoral en la capital del país, no impidió que conservaran su poder de veto para el Constituyente local; el PAN que no logró capitalizar el descontento contra el presidente y se mantuvo como tercera fuerza nacional y local, también aprovechó las garantías de una presencia en el Constituyente por arriba de su fuerza electoral local; Morena, en su posición de partido emergente, obtuvo una representación importante en la elección para el constituyente en 2016 y ante el nuevo equilibrio de fuerzas, fue el principal beneficiario de los acuerdos que llevaron a la redacción y discusión de un proyecto de constitución.

Esta redistribución de fuerzas se expresó en el Constituyente local de 2016-2017: el PRD se desplazó, por razones estratégicas, a posturas más pluralistas, contra mayoritarias y de autonomía acotada para la Ciudad de México, en tanto que el nuevo partido político, Morena, desplegó una retórica que apoyaba las posiciones pluralistas y contra mayoritarias, cuando en realidad, por su posición de futuro ganador y dada la coalición mayoritaria en el Constituyente, se benefició de las reglas de distribución del poder aprobadas en la nueva constitución de la Ciudad de México sin cargar con los costos de su aprobación.

Nuestro análisis revela que las coaliciones ganadoras en la asamblea constituyente fueron sobredimensionadas, esto significa que incluyeron más frecuentemente a los tres partidos (PRI-PAN-PRD) que suscribieron el precompromiso y que el comportamiento de los grupos parlamentarios en las votaciones nominales expresó un amplio consenso constitucional, que descansó más que en la afinidad ideológica en un intercambio estratégico de votos entre los actores políticos.

Finalmente, este trabajo muestra que la lógica del precompromiso que hizo posible la formación de un poder constituyente y la aprobación de una constitución se

desenvolvieron tanto en la arena nacional como en la subnacional, y que, en la discusión y aprobación del proyecto de constitución de la Ciudad de México, los actores orientaron sus estrategias, intereses y preferencias sobre el diseño constitucional asumiendo las restricciones del precompromiso constitucional pactado a nivel nacional, cuya estabilidad se expresó en la formación de coaliciones sobredimensionadas en la Asamblea Constituyente.

## Referencias bibliográficas

- Bulmer, E. (2021). *¿Qué es una constitución? Principios y conceptos. Guía Introductoria para la Elaboración Constitucional*. Estocolmo: IDEA.
- Burgess, M. & Tarr, A. (2012). *Constitutional Dynamics in Federal Systems: Sub-national Perspectives*. Canada: McGill-Queen's University Press.
- Cárdenas, J. (2017). *La Constitución de la Ciudad de México. Análisis crítico*. México: IBD-Senado de la República, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Colomer, J. (1990). *El arte de la manipulación política. Votaciones y teoría de juegos en la política española*. Barcelona: Gedisa.
- Dinan, J. (2008). Patterns of subnational constitutionalism in federal countries. *Rutgers Law Journal*, 39, 837-861.
- Elster, J. (1995). Forces and Mechanisms in The Constitution-Making Process. *Duke Law Journal*, 45, 364-396.
- Elster, J. (2002). *Ulises desatado. Estudios sobre racionalidad, precompromiso y restricciones*. Barcelona: Gedisa.
- Heller, W. B., y Weldon, J. A. (2003). Reglas de votación y la estabilidad en la Cámara de Diputados. En L. Béjar Algazi y R. M. Mirón Lince (Coords.), *El Congreso mexicano después de la alternancia* (pp. 85-120). México, Amep/Senado de la República, LVIII Legislatura.
- Marshfield, J. (2011). Models of Subnational Constitutionalism. *Dickinson Law Review*, 115(4), 1151-1198.
- Negretto, G. (2001). Negociando los poderes del presidente: reforma y cambio constitucional en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 41(163), 411-444. <https://doi.org/10.2307/3456008>.
- Negreto, G. (2015) *La Política del Cambio Constitucional en América Latina*. México: FCE.
- Pegoraro, M., y Zulcovsky, F. (2011). El juego anidado de la reforma constitucional argentina. *Colección*, (21), 93-114. Recuperado de <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/juego-anidado-reforma-constitucionalargentina>.
- Pérez, M. (2013). Hacia la Constitución Política de la Ciudad de México. Antecedentes, fundamentos y propuestas. *Alegatos*, (85), 761-788.
- Schedler, A. (2003). Democratización por la vía electoral. *Foro Internacional*, 43(4), 822-851.
- Simeon, R. (2009). Constitutional Design and Change in Federal Systems. Issues and Questions. *Publius*, 39(2), 241-261.
- Sunstein, C. (2001). *Designing Democracy: What Constitutions Do*. New York: Oxford



- University Press.
- Tarr, A. (2009). *Comprendiendo las constituciones estatales*. México: IIIJ/UNAM.
- Tarr, A. (2012). Explaining Sub-national Constitutional Space. *Penn State Law Review*, 115(4), 1133-1149.
- Tsebelis, G. (1990). *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. USA: University of California Press.
- Unidad para la Reforma Política de la Ciudad de México (2017). La Constitución de la Ciudad de México: antecedentes y avances fundamentales. *El Cotidiano*, (203), 25-31. [fecha de consulta 25 de diciembre de 2021]. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32550916004>.
- Yankelevich J. (2018). *Antropología del Poder Constituyente de la Ciudad de México*. México: SCJN/Centro de Estudios Constitucionales.

## Documentos

- Cámara de Diputados. (S/F). *Actas de las sesiones de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Versiones estenográficas. 17 de septiembre de 2016 al 31 de enero de 2017*. Recuperado de <http://www.comcdmexico.com/constitucioncdmexico.com>.
- Gobierno de la Ciudad de México. (S/F). Proyecto de constitución de la Ciudad de México. Recuperado de <http://proyecto.constitucion.cdmx.gob.mx>.
- Gobierno del Estado de Guanajuato. (2012). *Pacto por México*. Recuperado de <https://bit.ly/3I247Fw>.